

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS
AMÉRICAS

**O RISCO NAS FRONTEIRAS ENTRE POLÍTICA, ECONOMIA E
CIÊNCIA: A CONTROVÉRSIA ACERCA DA POLÍTICA
SANITÁRIA PARA ALIMENTOS GENETICAMENTE
MODIFICADOS**

Autora: Renata Campos Motta

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Antônia da Fonseca Sobral

**Brasília
Dezembro de 2008**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS
AMÉRICAS

**O RISCO NAS FRONTEIRAS ENTRE POLÍTICA, ECONOMIA E
CIÊNCIA: A CONTROVÉRSIA ACERCA DA POLÍTICA
SANITÁRIA PARA ALIMENTOS GENETICAMENTE
MODIFICADOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Centro de Pesquisa e
Pós-Graduação sobre as Américas para obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais

Autora: Renata Campos Motta

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Antônia da Fonseca Sobral

Brasília
Dezembro de 2008

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Fernanda Sobral, pela dedicação, pelas atentas leituras e valiosas sugestões e, sobretudo, pela abertura ao diálogo para a construção desta pesquisa.

Aos meus colegas de orientação, Aída, Tatiana, Frederico e Guilherme, pelo processo coletivo que tornou menos solitária a elaboração desta dissertação.

Aos meus colegas do CEPPAC, pela amizade e companheirismo durante esses dois anos, particularmente ao Bruno, Irmina, Luana, Le-lyne e Maru.

Aos professores e funcionários do CEPPAC, pelo aprendizado e a colaboração para a realização deste Mestrado.

Aos professores que participaram da minha banca de qualificação, Laurindo Minhoto e Sonia Raninschevski, que muito contribuíram para a definição dos rumos a seguir, me alertando, inclusive, para os desvios dos meus excessos.

Ao professor Sérgio Costa, pela valiosa leitura do projeto de pesquisa e pelas excelentes indicações de autores e livros, me ajudando a trazer para o Brasil um pouco da sociologia de risco alemã.

À professora Antonádia, pelas maravilhosas discussões e leituras em suas aulas, bem como aos colegas do DAN, que muito ouviram falar do risco e dos OGMs.

Aos colegas da Anvisa, pelo companheirismo e pela troca de experiências, e, particularmente, à Marta e à Ana Paula, pelo apoio.

À Érika e à Laila, companheiras de lutas, com quem compartilhei muitas derrotas e pequenas vitórias nas negociações sobre a política sanitária dos alimentos geneticamente modificados; agradeço também a cuidadosa leitura e as sugestões.

Ao Vicente e à Sol; do grupo de estudos que há muito acabou, a amizade e os estudos que somente aumentaram.

Aos grandes amigos que fizeram dos poucos momentos livres que tive nestes dois anos, ocasiões de alegria garantida; especialmente, Marina, Raquel e Marcão, em Brasília; Ju, Karin e André, de onde estejam, obrigada pela amizade.

Às minhas irmãs da vida, Dani e Aninha, e aos cunhadinhos, por tudo.

Aos meus pais e irmãos, e à minha família querida, pela força de sempre.

Ao Douglas, pelo amor, que dá sentido.

À minha mãe, Silvana, pelo apoio
nas horas difíceis e pelo amor
em todas as horas.

RESUMO

O tema desta pesquisa são as relações de luta entre política, economia e ciência para a definição da política sanitária referente aos riscos dos alimentos geneticamente modificados. Parte-se da discussão teórica encontrada na sociologia do risco e na sociologia da ciência, para definir o risco como problema de fronteiras entre os campos político, científico e econômico, bem como fonte de disputas entre países.

Esta problemática é ilustrada no caso dos alimentos geneticamente modificados. Como existem diferentes políticas para estes produtos e eles são comercializados internacionalmente, a decisão em um país afeta o outro, configurando-se relações globais de definição do risco. No que tange à pesquisa empírica, analisou-se a controvérsia comercial da Organização Mundial do Comércio (OMC) na qual Estados Unidos da América, Canadá e Argentina contestam a política europeia para produtos transgênicos.

Este caso indicou que a progressiva diferenciação e complexidade dos campos aumenta a produção de riscos nas relações entre os campos político, econômico e científico, inclusive o risco de interferência em suas respectivas autonomias. As regras da OMC estabelecem um modelo de relações de divisão de trabalho entre os campos no intuito de minimizar este problema, partindo da aposta na capacidade dos Estados de conhecer, controlar e legitimar, via a ciência, os riscos à saúde.

Entretanto, a definição de como uma sociedade pretende lidar com o risco à saúde desafia esta divisão de trabalho. O argumento desenvolvido nessa pesquisa é que a definição da política de proteção contra os riscos à saúde é objeto constante de disputas, resolvidas caso a caso, conforme se enfatizam as oportunidades lucrativas abertas pelo desenvolvimento de produtos e as vantagens percebidas de seu consumo, a sensibilidade para os danos possíveis, o conhecimento disponível sobre os riscos, a possibilidade de controle e a forma de distribuição desses riscos. Segue-se que tentativas de fixar um critério de legitimidade falham. Assim, embora a OMC tente “enquadrar” a política sanitária europeia para os alimentos geneticamente modificados, não há indicações de que a União Europeia implementará as recomendações daquele órgão.

Palavras-chave: risco, política sanitária, ciência, alimentos geneticamente modificados, OGMs, comércio internacional, OMC.

ABSTRACT

This master thesis investigates the conflicting relations among politics, economy and science over the definition of a health policy on the risks of genetically modified food. The theoretical debate departs from the risk sociology and the sociology of science in order to define risk as a problem of boundaries between the political, scientific and economic fields, as well as a source of struggles between countries.

This issue is illustrated in the study case of genetically modified food. As there are different national policies on these products and they are traded internationally, a decision taken in a country affects another one, leading to global relationships of risk definition. The empirical investigation dealt with the analysis of a commercial controversy in the World Trade Organization (WTO), in which the United States of America, Canada and Argentina have contested the European policy for transgenic products.

This study revealed that the progressive differentiation and complexity of the fields increase the production of risks in the interactions between the political, economic and scientific fields, including the risk of interfering in their respective autonomies. The WTO rules establish a model of relationships anchored on a division of labor between the fields, in order to minimize this problem, based on the confidence in the State's capacity of knowing, controlling and legitimizing, through science, the health risks to their populations.

However, the definition of how a society decides to deal with health risks challenges this division of labour. The argument developed in this research is that setting a policy to protect people against health risks is object of permanent disputes, resolved on a case-by-case basis, depending on the emphasis placed on profit opportunities opened by new products development and the perceived advantages from their consumption, the sensitivities to possible damages, available knowledge about risks, the possibilities of controlling them and the pattern of risk distribution. It follows that attempts to determine a criterion of legitimacy fail. Therefore, notwithstanding the effort made by the WTO to "tailor" the European health policy for genetically modified food, there is no indication that the European Union will implement the recommendations from that body.

Key-words: risk, health policy, science, genetically modified food, GMOs, international trade, WTO.

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO 1 - O RISCO NAS FRONTEIRAS ENTRE POLÍTICA, CIÊNCIA E ECONOMIA.....	13
1.1. O conceito de risco.....	15
1.1.1. Risco segundo Luhmann.....	15
1.1.2. Risco segundo Beck.....	19
1.2. A sociedade e o risco.....	23
1.2.1. Quem decide?	24
1.3. A relação entre sistemas/campos no problema do risco.....	27
1.3.1. A teoria dos sistemas funcionais de Luhmann.....	28
1.3.2. A teoria dos campos sociais de Bourdieu.....	30
1.4. A política e a tomada de decisões arriscadas.....	33
1.5. Os riscos da ciência	36
CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA SANITÁRIA: RISCO PARA QUEM? PARA A SAÚDE, PARA O COMÉRCIO, PARA A CIÊNCIA OU PARA OS POLÍTICOS?	41
2.1. O campo político dentro do campo econômico: risco sanitário ou risco comercial? Risco político!.....	43
2.2. O campo econômico devolve seus riscos ao campo político: que recorra ao campo científico!	46
2.3. Os riscos para a ciência de ser envolvida nas relações entre política sanitária e comércio internacional.....	51
2.4. O risco como um problema de fronteiras: por uma nova divisão de trabalho entre os campos.....	53
CAPÍTULO 3 - OS ALIMENTOS GENETICAMENTE MODIFICADOS: UM (NÃO) PROBLEMA DE RISCO.....	59
3.1. As acusações dos EUA, Canadá e Argentina: discriminação contra os alimentos geneticamente modificados.....	60
3.1.1. A moratória aos produtos geneticamente modificados.....	61

3.1.2. A questão do tempo: atraso para decidir.....	62
3.1.3. As medidas de salvaguardas: um desrespeito ao campo científico!.....	63
3.2. A defesa das Comunidades Europeias: os transgênicos como uma nova problemática de risco.....	64
3.2.1. A questão do tempo: atraso cientificamente fundamentado.....	66
3.2.2. Negação da moratória.....	67
3.2.3. As medidas de salvaguarda: o tempo político é diferente do científico	67
3.3. Os resultados do exame do Painel sobre a moratória europeia aos OGMs.....	68
3.3.1. A definição da medida em questão.....	69
3.3.2. A existência de uma moratória geral nas aprovações.....	70
3.3.3. As provas da moratória.....	73
(i) <i>Documentos e pronunciamentos oficiais</i>	74
(ii) <i>Fatos e histórias de procedimentos individuais de aprovação</i>	76
3.3.4. A consistência da moratória com as obrigações do Acordo SPS.....	80
(i) <i>Obrigação substantiva – fundamentação científica</i>	80
(ii) <i>Obrigações procedimentais</i>	83
(iii) <i>Obrigação de tratamento especial e diferenciado</i>	85
3.4. Relações globais de definição de risco.....	87
CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105
LISTA DE SIGLAS.....	109

INTRODUÇÃO

O ponto de partida desta dissertação é o tema do risco e as especificidades de três esferas da vida social, a política, a ciência e a economia na forma de tratá-lo. Esta pesquisa objetivou ir além da especificação da diferenciação destas três lógicas – comum nas abordagens das teorias de Niklas Luhmann e Pierre Bourdieu -, e explorar situações de lutas pela autonomia e situações de heteronomia nas relações entre esses três campos para a definição da política sanitária no caso específico dos alimentos geneticamente modificados. Como fio condutor de análise, o risco foi desafiando as fronteiras entre política, ciência e economia.

A política sanitária pode ser entendida como uma ação estatal para a proteção social, qual seja, aquela “que cobre contra os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos, como a doença, o acidente, a velhice sem recursos, as circunstâncias imprevisíveis da vida que podem culminar, em casos extremos, na decadência social” (Castel, 2006: 7). Ademais destes riscos clássicos, que motivaram uma série de intervenções do Estado moderno ocidental com vistas a construir sistemas de segurança, há a geração de riscos decorrente do desenvolvimento das ciências e das novas tecnologias (Beck, 1986, 1997, 2007; Castel, 2006; Luhmann, 2008). Esta nova problemática é um dos objetos da política para a proteção à saúde contra os riscos advindos do consumo de bens e serviços¹.

Por um lado, expande-se o mercado de bens e serviços com a incorporação contínua de novas tecnologias e novos conhecimentos. Aliam-se, desta forma, ciência e mercado. Por outro, o Estado é demandado a regular os riscos gerados por este mercado. Aliam-se, neste caso, Estado e ciência, esta utilizada como um instrumento daquele para conhecer e controlar os riscos. No entanto, este modelo de tratar o risco é contestado em uma sociedade que cada vez mais se depara com os perigos trazidos pelo progresso e a legitimação dos riscos se torna problemática (Beck, 1986; 1997; 2007).

O caso dos alimentos transgênicos, isto é, obtidos por meio da biotecnologia moderna, são um exemplo desta nova problemática do risco que desafia as relações entre mercado, ciência e Estado. Estes produtos são o resultado da comercialização das ciências biológicas, sendo a biotecnologia uma área da pesquisa que não pode ser mais

¹ Esta área de intervenção da política de saúde é definida no Brasil como vigilância sanitária. A Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990, define em seu artigo VI, inciso XI, § 1: “Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde (...)”.

considerada como “pura”, ou seja, a ciência do conhecimento como um fim em si. A autonomia desta agenda de pesquisa está muito limitada, devido ao alto grau de investimento necessário, normalmente financiado pelas indústrias e ao forte incentivo ao patenteamento das inovações para o desenvolvimento de produtos (Cesarino, 2005; Guehlstorf, 2002). A ciência e o mercado se encontram intimamente relacionados.

Ambos, no entanto, dependem do retorno dos investimentos (em termos tanto do capital econômico quanto do capital científico), o qual dependerá da política adotada pelo Estado para estes produtos. Assim, em alguns países prevalecem concepções liberais que não impõem restrições a estes produtos, fazendo convergir os três campos. Em outros países, estes produtos são considerados como um problema de risco e a política pode limitar sua comercialização, gerando conflitos entre os campos.

Esta pesquisa tem como objeto uma disputa entre campos e entre países acerca da existência de riscos sobre os alimentos geneticamente modificados. Como existem diferentes políticas nacionais para estes produtos e eles são comercializados internacionalmente, a decisão em um país afeta o outro, configurando-se neste caso relações globais de definição do risco.

A escolha deste tema partiu do meu interesse profissional, como servidora do Estado brasileiro na função de “especialista em regulação e vigilância sanitária” – e, concomitantemente, pessoal. A pergunta sobre o que define uma política sanitária, isto é, quem tem a palavra final na legitimação dos riscos sempre se coloca ao profissional envolvido na construção da política sanitária – o que implica também o questionamento a respeito do sentido de seu trabalho.

Ademais, entre as minhas atribuições está o acompanhamento do tema dos alimentos geneticamente modificados no plano nacional e internacional no que afeta à saúde pública. Pretendo, portanto, aliar a reflexão teórica à minha prática como servidora do Estado no setor da vigilância sanitária e construir uma pesquisa que mantenha uma relação dialética entre razão e experiência, tal como preconizado por Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004). Justifico, desta forma, a realização desta pesquisa por meio da objetivação da minha motivação em estudar esta problemática teórica, bem como este caso empírico².

² Weber (1979), ao expor a metodologia proposta para a revista *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, afirma que a ciência social nasce de considerações práticas: “Numa revista como a nossa, esse factor é largamente incrementado pela circunstância de no campo das ciências sociais, a motivação para o estudo dos problemas científicos resultar sempre de questões de ordem *prática*, tal como o demonstra a experiência. De tal modo que a mera aceitação da existência de um problema científico coincide intimamente com uma orientação determinada da vontade de seres vivos” (1979: 27, grifo do autor). Mas a motivação na escolha de um objeto de estudo não é obstáculo à objetividade do conhecimento nas ciências sociais, segundo Weber. Para o autor, embora a reflexão sobre

Portanto, esta pesquisa partiu de um problema prático: como obter consenso nas negociações sobre a política acerca dos riscos para os alimentos transgênicos? Na posição de representante do órgão estatal competente para a proteção contra os riscos à saúde humana, me deparava com uma posição diametralmente oposta por parte dos representantes dos órgãos competentes pela promoção do comércio, da pesquisa científica e tecnológica, da agricultura. E, nesta disputa, cada lado do embate estava totalmente convencido de sua posição. De um lado, a preocupação com os possíveis riscos; de outro, a preocupação de não ter entraves às prometidas oportunidades.

Ambos usavam a arma da ciência, cada qual acreditando que ela provaria seu respectivo ponto. Assim, um lado apostava que a ciência revelaria os riscos dos transgênicos, era só uma questão de tempo e investimento em pesquisa sobre o assunto. O outro lado estava certo que a ciência comprovaria a segurança daqueles produtos, era só uma questão de tempo para que ninguém mais pudesse se opor a esta evidência.

A partir deste problema, a trajetória teórica foi da sociologia da ciência em direção à sociologia do risco. Devido à aliança entre ciência e Estado na política sanitária, pretendia-se explorar os usos sociais da ciência para entender a luta pela definição sobre os riscos dos alimentos transgênicos. No entanto, por meio do contato com o objeto empírico, concluiu-se que a ciência, embora tenha um papel diferenciado devido à sua especificidade na produção do conhecimento que torna os riscos visíveis, não responde inteiramente à questão de como a sociedade quer tratar estes riscos. Assim, passou-se ao estudo das teorias da diferenciação social de Bourdieu e Luhmann e da sociologia do risco deste último autor, dialogando com Ulrich Beck. Estas abordagens englobam sociologicamente a ciência, a política e a economia, tratando o risco como um tema de lutas entre essas esferas.

A partir dessa construção teórica, o problema principal desta pesquisa é a autonomia real da política, da ciência e da economia para tratar o risco segundo suas lógicas diferenciadas. Se, por um lado, o processo de diferenciação tem como premissa básica a autonomização de cada esfera, que se tornam independentes de outras esferas sociais, por outro, a existência de autonomia não implica a inexistência de relações: é nestas que o processo de construção de fronteiras se mostra. Portanto, esta pesquisa pretende investigar a luta pela definição de qual lógica se aplica prevalece sobre tema, a política, a científica ou a econômica.

os objetos de estudo das ciências sociais seja suscitada por problemas práticos, o conhecimento científico tem como característica dominante a validade objetiva de seus resultados (*ibidem*, p. 9).

No que tange à pesquisa empírica, o tema do risco à saúde humana foi explorado como um problema das fronteiras nas relações entre os campos diferenciados na controvérsia comercial da Organização Mundial do Comércio na qual Estados Unidos da América, Canadá e Argentina contestam a política europeia para os alimentos transgênicos.

Primeiramente, a escolha da OMC se justifica porque permite contextualizar estas relações no plano internacional, em um regime comercial no qual os Estados assumem obrigações recíprocas que afetam seu grau de autonomia para estabelecer sua política sanitária. As regras da OMC vinculam o campo político ao campo científico na fundamentação de sua decisão sobre o risco. Esta contextualização permitirá a caracterização dos distintos campos, partindo do campo comercial, o qual articula os campos político e científico. Em segundo lugar, porque a existência de uma controvérsia naquela Organização evidencia as disputas entre os campos acerca da definição dos riscos sanitários no caso dos alimentos geneticamente modificados.

Em terceiro lugar, o estudo desta controvérsia permitirá a caracterização dos campos comercial, político e científico no caso dos alimentos geneticamente modificados por meio de uma comparação sobre a inserção de três países das Américas no comércio internacional agrícola destes alimentos, aspecto de fundamental importância no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do CEPPAC.

Devido à extensão do material empírico contido no relatório final do Painel da Organização Mundial do Comércio intitulado *Comunidades Europeias – Medidas afetando a aprovação e comercialização de produtos biotecnológicos*, foi feito um recorte para a presente pesquisa. Selecionou-se uma das medidas europeias sob acusação dos países americanos, a saber, a moratória aos produtos transgênicos. Justifica-se esta escolha em virtude de ser a moratória a acusação principal deste caso, sendo as demais medidas derivadas dessa, servindo antes como prova da mesma.

Partindo-se dessa seleção, a parte do relatório relativa aos Resultados (*Findings*) do Painel acerca da moratória foi analisada segundo dois tipos de categorias: as categorias nativas, ou seja, seguindo-se as subdivisões da análise do próprio Painel; as categorias construídas pelas teorias da diferenciação social dos campos/sistemas, a saber, as lógicas ou pontos de vista distintos da política, da ciência e da economia.

Por fim, no que tange à organização, esta dissertação está dividida em três capítulos, além da conclusão e desta introdução. No primeiro capítulo, desenvolve-se o

conceito de risco e constrói-se o objeto como um problema de fronteiras nas relações entre os campos político, econômico e científico. As especificidades do campo político e do campo científico para lidar com o risco foram esboçadas. A lógica do mercado é objeto do capítulo seguinte.

Assim, no segundo capítulo, a pesquisa empírica teve como recorte as regras da Organização Mundial do Comércio que visam inserir a política sanitária dentro das fronteiras do campo comercial e, neste intuito, interferem na lógica de funcionamento do campo político ao lhe impor a obrigação de fundamentação científica. O campo comercial vincula, em regras de direito internacional comercial, o campo político ao campo científico, ameaçando as autonomias de funcionamento respectivas.

No terceiro capítulo, estas relações entre política, ciência e economia foram analisadas por meio do estudo da disputa comercial na OMC sobre a política sanitária para alimentos geneticamente modificados. Nesta controvérsia entre três países do continente americano, de um lado, e a União Européia, do outro, evidenciou-se o caráter conflituoso da relação entre os campos em torno da definição da realidade destes produtos como sendo um (não) risco.

CAPÍTULO I

O RISCO NAS FRONTEIRAS ENTRE POLÍTICA, CIÊNCIA E ECONOMIA

Risco é um tema mediador que demanda uma nova divisão de trabalho entre a ciência, a política e a economia

Ulrich Beck (2007: 23)

Se não há comportamento garantido livre de risco, deve-se abandonar a esperança de que mais pesquisa e mais conhecimento permitirão uma mudança do risco para a segurança. A experiência prática nos mostra o oposto (...) Deste ponto de vista, não é acidental que a perspectiva do risco tenha se desenvolvido em paralelo com o crescimento da especialização científica. A sociedade moderna orientada pelo risco é um produto não somente da percepção das consequências das conquistas tecnológicas. Suas sementes estão contidas na expansão das possibilidades de pesquisa e do conhecimento

Niklas Luhmann (2008: 28)

A temática do risco foi amplamente abordada na sociologia alemã, em uma área denominada como sociologia do risco. Seus maiores expoentes são Ulrich Beck (1986, 1997, 2007) e Niklas Luhmann (2008). Na linha destes autores, tratar o risco sociologicamente implica analisar como este fenômeno é objetivado na percepção, comunicação e intervenção política mediante processos e mecanismos sociais.

Esta problemática é característica da sociedade moderna, devido ao processo de diferenciação em alto grau de complexidade, segundo Luhmann. A citação em epígrafe ilustra a argumentação do autor: é com o aprofundamento da especialização da ciência que se geram os riscos. Quanto mais sabemos, mais sabemos que não sabemos, pois mais aspectos de incerteza sobre o futuro surgem. Luhmann distingue a sociedade moderna de outros tipos de sociedade pela forma como ela lida com a incerteza em relação ao futuro. Isso é feito na forma do risco.

Enquanto esta é uma das formas de conceituar a sociedade moderna na teoria dos sistemas de Luhmann, dentre outras mais gerais e centrais em sua argumentação - notadamente, a diferenciação funcional moderna -, Beck considera o tema do risco como a distinção mais importante da sociedade moderna. Ela perpassa outras clivagens, como classe, política, gênero, religião. A categoria “risco” demanda, segundo Beck,

uma nova organização da sociedade, como citado na epígrafe que abre este capítulo. Isto leva o autor a denominá-la “sociedade do risco”, passada a fase incipiente da industrialização. Beck é, por isso, a maior referência na sociologia do risco.

A primeira sessão deste capítulo introduz a temática do risco a partir das perspectivas teóricas destes dois autores. Não obstante suas diferenças, pretende-se encontrar pontos de convergência que elucidem *o conceito de risco*. A segunda sessão seguirá o fio condutor de Luhmann, sem desconsiderar contribuições de Beck, à medida em que aquele autor fornece um aparato teórico-conceitual para analisar *como a sociedade moderna decide sobre o risco*.

A terceira sessão tem como ponto de partida a teoria da diferenciação funcional de sistemas de Luhmann, a qual caracteriza as especificidades dos sistemas funcionais político, científico e econômico. Desta forma, o autor contextualiza as *relações entre estas esferas da vida social com referência ao tema do risco*, o que é o objeto da presente pesquisa. Também protagonista de uma sociologia da diferenciação para a sociedade moderna, Pierre Bourdieu (1983, 2001, 2004, 2007) será introduzido neste momento com sua teoria dos campos sociais. As perspectivas de Luhmann e Bourdieu serão adotadas de forma comparada (Nassehi e Nollman, 2004; Kneer, 2004), a partir de alguns pontos em comum como a teorização sobre a diferenciação emergente de sistemas/campos. Na quarta e na quinta sessões deste primeiro capítulo, serão analisados, respectivamente, *Estado e ciência, sob suas especificidades progressivas na forma de lidar com o risco sanitário*. Quanto à lógica própria do mercado, esta será objeto do capítulo seguinte.

Para finalizar esta parte, vale adiantar o problema principal desta pesquisa. Nas perspectivas de Luhmann e de Bourdieu, o processo de diferenciação tem como premissa básica a autonomização de cada esfera, que se tornam independentes de outras esferas sociais³. A questão da autonomia real das esferas diferenciadas entre si é objeto de constante debate. Ressalte-se que a existência de autonomia não implica a inexistência de relações: é nestas que o processo de construção de fronteiras se mostra. A diferenciação se faz presente na definição de qual lógica se aplica ao tema, a política, a científica ou a econômica. *O tema do risco à saúde humana será explorado, nesta pesquisa, como um problema das fronteiras nas relações entre os sistemas/campos*

³ Serão também destacadas as divergências entre esses autores, como sua postura sobre esta questão: enquanto Luhmann adota um conceito estrito de autonomia: um subsistema é sempre autônomo - se não for, deixa de ser subsistema, pois a idéia do fechamento não permite a gradação, Bourdieu operacionaliza este debate com os conceitos de grau de autonomia e de refração (conf. Knerr, 2004).

diferenciados, à luz da controvérsia comercial de três países do continente americano contra a política europeia para os alimentos transgênicos. Espera-se, ao fim destes passos teóricos, haver esboçado o contexto para o desenvolvimento da pesquisa.

1.1. O conceito de risco

O objetivo desta sessão é selecionar elementos das teorias sociológicas de Luhmann e de Beck para conceituar “risco” de maneira que permita explorar esta temática nas fronteiras e disputas entre campos diferentes⁴.

1.1.1. Risco segundo Luhmann

Podem-se destacar cinco elementos na teoria sociológica de Luhmann sobre o risco. O primeiro se refere ao contexto no qual o conceito começou a ser utilizado, a saber, situações nas quais se percebe que *certas vantagens só podem ser adquiridas colocando-se algo em jogo*. Esta possibilidade de perda não pode, ressalva o autor, ser tratada como custos, na medida em que estes últimos podem ser calculados de antemão e compensados pelas vantagens auferidas⁵.

Assim, diferentemente dos custos, os riscos não podem ser contabilizados de antemão; caso, no futuro, concretizem-se danos que se esperavam evitar, a decisão tomada pode ser objeto de arrependimento. O mesmo se aplica para as vantagens: elas podem não se concretizar. Este é um segundo elemento do conceito de risco de Luhmann: *risco é um termo para lidar com a incerteza em relação ao futuro*. É um cálculo em termos de tempo, que não possui uma base segura, pois não se pode conhecer o futuro.

Um terceiro elemento importante deste conceito é que os danos possíveis sejam causados por uma contingência, isto é, que sejam evitáveis – e esta contingência seja ela

⁴ Inicia-se por Luhmann, com sua obra *Risco: uma teoria sociológica* (tradução livre), e em seguida incorpora-se a recente obra de Beck sobre o risco, que em português poder-se-ia traduzir por *A sociedade global de risco: em busca da segurança perdida*. Ressalte-se que nenhuma delas foi traduzida para o português, tampouco a obra mais citada de Beck sobre o tema, *Sociedade de risco*, de 1986. O debate sociológico de risco no Brasil encontra-se carente dessas referências na língua portuguesa. Tendo em vista a utilização de bibliografia em língua estrangeira, todas as citações são feitas em português por meio de tradução livre.

⁵ Isto pode ser ilustrado, no caso da saúde, com a situação na qual o indivíduo padece de uma doença fatal e deseja continuar vivendo com o auxílio de medicamentos cujos efeitos colaterais são graves, mas conhecidos e previamente informados. Este caso não é uma questão de risco, mas um cálculo de custo, mais especificamente, de custo-benefício.

mesma identificada como uma decisão. Por isso o tema de risco é característico da sociedade moderna, à qual se abrem cada vez mais possibilidades de decidir. Diferentemente dos riscos sociais clássicos presentes em outras sociedades, os riscos contemporâneos não são vistos como “necessários”, no sentido de serem causados por fatores que não se podem controlar, como desastres naturais, a doença e a velhice. *O risco na sociedade moderna é contingente pois é fruto de uma decisão humana que poderia ter sido diferente ou mesmo não ter sido tomada.* Por isso Luhmann fala de risco somente nos casos em que a perda não seria possível sem a decisão. O conceito indica, portanto, um esquema de contingência altamente hierárquico, já que envolve a desigualdade entre os que podem decidir e os demais.

Aqui entra um quarto elemento, *a atribuição baseada na distinção entre risco e perigo*: danos em potencial resultantes de uma decisão são conceituados como risco; danos potenciais devido a fatores externos são perigos. Luhmann prefere esta distinção frente à mais comum, a de risco/segurança. A vantagem da escolha do autor é que a distinção risco/perigo pressupõe que haja incerteza sobre o futuro, enquanto a segunda distinção pressupõe a existência de alternativas seguras. Segundo este último modelo, a alternativa segura implicaria a certeza dupla de que nenhuma perda ocorreria e que uma oportunidade seria descartada: a oportunidade da alternativa arriscada. Porém, sem assumir-se a oportunidade não se pode saber se realmente haveria algo a ganhar ou a perder, e a questão sobre a decisão entre seguro e arriscado permanece irrespondível. A variante “risco” afeta, destarte, toda a situação da tomada de decisão: levar riscos em consideração significa sempre optar entre duas alternativas arriscadas, isto é, (i) correr risco de obter vantagens e sofrer danos, mas as vantagens são incertas; e (ii) decidir pela segurança de não ter danos e de não ter vantagens, mas os danos são incertos (podem não ocorrer). Enfim, não há comportamento livre de riscos.

Este quarto elemento do conceito de risco tem duas implicações importantes para a teoria sociológica de Luhmann. Uma - relacionada ao segundo elemento acima esboçado - é que *o futuro passa a ser concebido como risco*. Esse é um argumento fundante na teoria da modernização do autor: o futuro é cada vez mais concebido como fruto de decisões. Este novo tipo de fenômeno não se caracteriza pela capacidade de sistematicamente definir as condições sociais, mas antes pela expansão do potencial decisório, em suas ramificações mais complexas, em sua maior riqueza de alternativas. No aparato conceitual proposto, trata-se da transformação de perigos em riscos, isto é, o fato de mais estados de coisas serem atribuídos a decisões. Isto, por sua vez, reforça a

diferença entre passado e futuro, e as decisões são entendidas como resultado desta diferença. Em virtude de uma mudança nas estruturas sociais a partir da qual o futuro ganha primazia sobre o passado, *o presente tende a ser entendido como a tomada de decisões ou o fracasso em fazê-lo.*

“Isto torna a avaliação de risco dependente do presente. Como o presente, a avaliação de risco pode mudar no curso do tempo (...). Não há mais um ponto objetivo no tempo para uma avaliação correta. Em retrospectiva, avaliamos o risco em termos da ocorrência ou não de danos. Quando olhamos para trás, não mais entendemos por que em um presente agora pertencente ao passado fomos tão cautelosos ou, de acordo com o caso, porque tomamos uma decisão tão arriscada. E no futuro, outro presente nos aparecerá, do qual certamente iremos em retrospectiva avaliar diferentemente a situação de risco que estamos experimentando no presente. Mas como a avaliaremos permanece incerto. O próprio tempo gera essa diferença de avaliação; nenhuma quantidade de cálculo atual pode fazer algo contra isso. *Em outras palavras, faz parte do caráter arriscado do risco que o modo como ele é avaliado varia no curso do tempo*” (Luhmann, 2008: 42-43, grifo meu).

Segue-se uma simbiose entre futuro e sociedade: entre incertezas na dimensão temporal e na dimensão social. Se o futuro só pode ser percebido como probabilidade, não há autoridade que possa alegar capacidade de conhecer ou mudar o futuro. Não obstante frequentemente se utilize o cálculo probabilístico como possível base para o consenso social, esta tentativa fracassa, ressalta Luhmann⁶. A questão não é o grau de probabilidade; o que importa é o grau de sensibilidade para probabilidades, bem como para a extensão do dano. Ambas são construções sociais e o conceito de risco permanece em aberto. Tanto quem procura o consenso sobre a (não) existência de um risco quanto quem comunica seu dissenso pode utilizar-se do meio da probabilidade.

“O risco é uma forma um tanto específica de lidar com o futuro por ter que ser decidido pelo meio da probabilidade/improbabilidade. (...) É somente este movimento que cria o espaço para compromissos presentes e, ao mesmo tempo, para o acordo social ou desacordo sobre esses compromissos. (...). *Só se pode tomar uma decisão arriscada – ou sentar e esperar. E a forma do risco significa que esperar também é a uma decisão arriscada*” (Luhmann, 2008: 71-72, grifos meus).

Estas duas alternativas levam à outra implicação do quarto elemento, a *contingência e a assimetria da atribuição*: pode-se enfatizar qualquer um dos lados da distinção, mas não ambos simultaneamente. Falar em riscos permite enfatizar vantagens e esquecer perigos; falar em perigos desconsidera os lucros que poderiam ser ganhos ao

⁶ Por exemplo, saber a taxa de carcinogenicidade decorrente do uso de alguns agrotóxicos aplicados em alimentos: conhecer a probabilidade de ocorrência de câncer não exclui a probabilidade de que ele aconteça no caso individual, que não seremos o próximo. Tampouco há consenso na forma de cálculo: podem-se adotar critérios mais ou menos exigentes para determinar a probabilidade.

se tomar uma decisão arriscada. Esta atribuição contingente e assimétrica relaciona-se ao terceiro e ao quinto elementos do conceito de risco proposto por Luhmann.

O quinto elemento refere-se à *distinção entre tomadores de decisão e partes afetadas*. Cada lado desta distinção enfatiza, simultaneamente, lados opostos da distinção risco/perigo e “entram em conflito porque cada parte tem sua própria maneira de ver as coisas, assim como suas próprias expectativas sobre a forma como os outros as vêem” (Luhmann, 2008: 25). Se não existe risco objetivo, mas perspectivas opostas e simultâneas sobre um fenômeno – o qual não existe independentemente de se e por quem é observado -, decorre-se que *o conflito é uma forma normal da sociedade moderna e não um desvio da normalidade*. Esta conclusão tem como pressuposto a inexistência de um fenômeno objetivo independente da perspectiva do observador que realiza a atribuição⁷. Do ponto de vista da parte afetada,

“tudo decorre de uma ação que é observada como *uma decisão feita por outros*. Isto pode levar ao dissenso e subsequentemente à política. Estamos a par disso. *Para o nosso tema outro aspecto é da maior importância. O observador de um tomador de decisão pode avaliar o risco da decisão diferentemente do próprio tomador de decisão; não menos pelo fato de ele não estar localizado na situação de tomada de decisão, não estar exposto à mesma pressão por decidir, não ter de reagir tão rapidamente, e, sobretudo, não compartilhar as vantagens da decisão no mesmo grau que o tomador de decisão*” (Luhmann, 2008: 68, grifo do autor).

Observadores diferem na forma de ver as coisas e esta pluralidade social – associada à pluralidade temporal da observação - não pode ser cancelada por uma fórmula ontológica, pois não há fenômeno objetivo para servir de árbitro entre perspectivas diferentes, já que o risco existe na percepção. Este ponto ficará mais claro na conceituação de Beck, que será trazida a seguir. Importante reter de Luhmann, por

⁷ “No momento, permanece em aberto se algo será considerado como um risco ou como um perigo. E se quisermos saber qual é qual, temos que observar o observador e, se necessário, desenvolver teorias sobre as condicionantes desta observação.” (2008: 26-27). Um aspecto central da teoria sociológica de Luhmann, sobre o qual não nos deteremos nesta pesquisa é a referência à observação de segunda ordem, a qual permite considerar problemas que não são perceptíveis na observação de primeira ordem. Nesta, o ator acredita que tem capacidade de assumir a responsabilidade por suas ações e manter sob controle as conseqüências. Assim, indivíduos se expõem voluntariamente a riscos à sua saúde: dieta inadequada, fumo, manejo de produtos químicos sem a proteção preconizada. Em face das conseqüências danosas, se satisfazem com explicações tais como erros, intervenção de terceiros, etc.

Nesta ordem de observação se situa a tradição racionalista, segundo a qual risco se relaciona com a idéia de que os danos têm de ser evitados tanto quanto possível, entretanto, sem bloquear a capacidade de ação. Faz sentido arriscar uma ação que possa causar danos evitáveis, desde que a estimativa do dano possível pareça aceitável. Trata-se de uma expansão controlada da ação racional: não assumir riscos significaria renunciar à racionalidade. Um conceito de risco que vá além deste não faz sentido na estrutura dessa teoria, a qual, para Luhmann, ainda que ofereça uma forma (ótimo/não ótimo), não oferece um conceito de risco, apenas traduz o problema de como danos podem ser evitados no maior grau possível, expandindo a racionalidade em termos de cálculos.

fim, que, se é possível chegar-se a um acordo sobre tomar ou não uma decisão sobre como lidar com o risco, isto *não é questão de conhecimento*. Não existe uma atribuição correta, verdadeira, à qual se tem acesso pelo incremento do saber; o próprio tipo de atribuição é visto como contingente e a controvérsia é normal da sociedade.

1.1.2. Risco segundo Beck

Parte-se dos cinco elementos acima explicitados do conceito de risco proposto por Luhmann para encontrar pontos de convergência na conceituação de Beck. Primeiramente, Beck também associa a sociologia de risco, isto é, a relevância social do tema, à uma teoria sobre a modernização. Segundo o autor, ameaças e incertezas pertencem às condições gerais de existência humana, ao passo *que a semântica do risco estaria relacionada especificamente com o processo de modernização*, no qual adquirem maior significado as decisões, as incertezas e a probabilidade. Ela está relacionada à *tematização, no presente, de perigos futuros* percebidos como resultado da civilização.

O uso do conceito surge no contexto das viagens marítimas intercontinentais, nas quais o homem se confronta com o futuro que ele mesmo constrói e não mais se deixa ditar pela religião, pela tradição e pelo poder da natureza. As viagens “do descobrimento” resultaram de decisões humanas de enfrentar o desconhecido, para além da linha do horizonte no mar, a despeito de convicções vigentes à época sobre o formato quadrado do planeta. Apostava-se na possibilidade de encontrar tesouros, não obstante esta ventura pudesse resultar em um fiasco, levando ao prejuízo dos financiadores ou à morte dos marinheiros. Beck afirma que o risco entra no lugar de Deus. Neste ponto, as teorias de Beck e Luhmann se assemelham, ao relacionar a relevância social e sociológica do tema risco ao processo de modernização, caracterizado pela dependência que o futuro tem das decisões humanas. É o segundo elemento do conceito de Luhmann, nomeadamente, *o risco é um termo para lidar com a incerteza em relação ao futuro*.

Uma diferença é que Beck considera a categoria ‘risco’ tão central para a sociedade que ele divide a modernidade em dois momentos, caracterizando o segundo deles como ‘sociedade de risco’ frente o primeiro, o da sociedade industrial. Enquanto nesta os benefícios do progresso tecnológico e industrial são enfatizados, naquela os riscos fabricados pela própria modernização se tornam visíveis. Não que eles não

existissem, mas, na análise sociológica, não faz sentido tratar o risco como um fenômeno independente de sua percepção e interpretação pela sociedade – argumento que é comum em ambos autores ao instituírem uma sociologia do risco.

Beck fala em *ambigüidade do risco*, por este implicar uma decisão de dupla face, envolvendo *oportunidades e perigos*. Esta idéia se assemelha ao primeiro elemento do conceito de Luhmann, qual seja, o risco descreve uma situação na qual *certas vantagens só podem ser adquiridas colocando-se algo em jogo*. Beck, então, elabora sobre a distinção entre riscos clássicos e riscos modernos: a diferença entre eles não está em seu potencial de destruição, mas na conceituação dos segundos como resultado de decisões conscientes, 1) tomadas por uma organização, seja privada, seja estatal, com o objetivo de atingir vantagens e oportunidades econômicas; 2) tomadas com base em um cálculo, segundo o qual os perigos são o lado inevitável do progresso (Beck, 2007: 57). Ou seja, a relevância política desses riscos reside não em sua dimensão, mas em um atributo social: *não são produtos do destino, mas do homem, da ligação entre o saber-técnico e o cálculo de utilidade econômica*. Diferentemente das conseqüências de guerra, os riscos aparecem de modo pacífico, nos centros da racionalidade, da ciência e do bem-estar social, sob os auspícios daqueles incumbidos da ordem e do direito, sob os signos da clarividência e da possibilidade de controle.

Embora Beck também atribua riscos a decisões, aproximando seu conceito de risco ao de Luhmann em seu terceiro elemento, Beck enfatiza idéias de consciência, cálculo e racionalidade econômica, que Luhmann pretende ultrapassar. Tais idéias permanecem no nível da sociologia da ação individual e podem deixar invisíveis os aspectos estruturais do problema do risco.

Felizmente, Beck não se satisfaz com a concepção racionalista de risco, o que torna-se evidente com a noção de *encenação dos riscos* proposta por ele e baseada na distinção entre risco e catástrofe. Nesta conceituação, risco é a antecipação da catástrofe. Enquanto as catástrofes têm demarcações no tempo e no espaço, os riscos não têm concretude espaço-temporal ou social. São sempre futuros acontecimentos, cuja ameaça orienta nossas expectativas e ação, daí sua força política. Como o risco ganha *status* de realidade, isto é, como se acredita nesta antecipação? Pela encenação de sua realidade. “Somente pela presentificação (*Vergegenwärtigung*), pela encenação dos riscos globais, o futuro das catástrofes se transforma em presente – normalmente com o objetivo de evitá-las, ganhando-se influência sobre decisões presentes” (Beck, 2007: 30). Assim, para Beck, a ontologia do risco tem pontos em comum com a conceituação

de Luhmann, para quem risco é uma forma de vinculação no tempo, capaz de trazer o futuro para o presente. Beck afirma que “O ser dos riscos não é seu ser-real, mas seu vir-a-ser-real” (Beck, 2007:131)⁸.

Uma implicação da adoção dessa perspectiva é questionar a relação entre risco e conhecimento que fundamenta a concepção racionalista de risco. Esta se baseia na distinção entre riscos objetivos e percepções de risco, bem como entre especialistas e leigos. Os especialistas da ciência técnica do risco calculam e medem o risco, tido como fenômeno objetivo. Os indivíduos leigos, que não possuem acesso clarividente à realidade objetiva do risco, podem ter uma percepção e uma reação mais ou menos racionais, em virtude de sua aproximação ao risco “real”. A irracionalidade na percepção de risco se deve à insuficiência de informações. Assim, se todos fossem especialistas, não haveria mais conflitos!, conclui o autor.

A tese da encenação do risco contraria esta concepção, pois atribui maior importância às *variadas percepções culturais de risco*, assim como acaba com a distinção entre risco e percepção cultural do risco. Encenação, segundo o autor, não significa a inexistência do risco. Sua existência não é objetiva, ela se dá na percepção.

“São os próprios especialistas que sabem que o risco não é uma grandeza mensurável. O que significa então a ‘realidade’ do risco? A realidade do risco reside no seu caráter duvidoso, discutível (*Umstrittenheit*). Riscos não possuem uma existência abstrata por si só. *Eles se tornam reais nas avaliações contraditórias de grupos e populações*. A idéia de um critério objetivo, segundo o qual se possa medir o grau de um risco, desconsidera que somente após uma determinada percepção e avaliação, riscos são considerados como urgentes, perigosos e reais ou como desprezíveis e irrealis” (Beck, 2007: 36, grifo meu).

De modo semelhante a Luhmann, quando este considera o conflito como forma normal da sociedade para lidar com o risco, posto que este não é um fenômeno objetivo, Beck ressalta o caráter ontologicamente controverso do risco. Para ambos as relações para definir o que (não) é um risco são marcadas por assimetria. Assim, Beck contextualiza a encenação dos riscos em uma estrutura de relações de definição do risco:

“Riscos são construções e definições sociais em um contexto de relações de definição. Eles existem na forma de um saber (científico ou alternativo a este). Consequentemente sua ‘realidade’ pode ser dramatizada ou minimizada, transformada ou simplesmente negada, de acordo com as normas segundo as quais se decide sobre o saber e o não

⁸ Em comum nestes autores, portanto, um tipo de cosmologia da modernidade, segundo a qual a posição política parte de uma “história do futuro”, isto é, se refere a como lidar com o futuro, diferentemente de explicações teóricas do fenômeno político por meio da trajetória do ator, seu passado.

saber. Eles são produto de lutas por definição e conflitos de definição no âmbito de relações de poder de definição específicas, ou seja, resultado (mais ou menos exitoso) de encenações” (Beck, 2007: 66).

O autor deriva este conceito de ‘relações de definição’ do conceito de Marx de ‘relações de produção’, mas enfatizando o aspecto simbólico, ao considerar ambos os tipos como ‘relações de dominação’ no sentido weberiano. Também se assemelham os tipos de relações por serem baseados na propriedade de um meio (de produção ou de definição – no último caso, as regras científicas e jurídicas, cujos proprietários são cientistas e juristas, i.e., os especialistas frente aos laicos, criando-se uma hierarquia entre saber e não saber ou diferentes tipos de saber). Por fim, ambos passam por dois estágios, o primeiro da auto-evidência (*Selbstverständlichkeit*), o segundo da politicização (conflitos de classe, conflitos de definição do risco), no qual a naturalidade é descoberta como fruto não da natureza, mas de decisões e, portanto, passível de mudança.

“Para as relações de definição importam as regras, instituições e capacidades que regem a identificação e o reconhecimento de riscos em contextos específicos (dentro de estados nacionais e nas relações entre eles). Elas constroem as matrizes de poder legal, epistemológico e cultural que organizam a política do risco” (Beck, 2007: 68-9).

Assim como a dominação envolve obediência no conceito de Weber (1999), a definição do risco requer o seu reconhecimento. O que é risco para um ator, ou no contexto de um país, pode não o ser para outro ator ou em outro país. Neste ponto, Beck mostra a possibilidade de definições antagônicas devido a pretensões de racionalidade concorrentes entre diferentes atores, em arenas nacionais e internacionais. Isto pode levar a situações nas quais um ator ou um país gera riscos para outro, ao exportar produtos perigosos – muitas vezes proibidos onde são produzidos, pois conhece-se aí os riscos – sem um consentimento previamente informado do país receptor. Beck argumenta que se estabelece uma nova divisão internacional, entre países e continentes exportadores de riscos e países e continentes receptores de riscos. Por outro lado, em uma situação na qual um país define que há um risco em um determinado produto enquanto em outro país este produto não é reconhecido como de risco, pode haver um conflito comercial se o segundo é proibido de exportar para o primeiro.

Nesta pesquisa, será analisada uma disputa comercial internacional acerca de definições antagônicas de risco, como se verá no terceiro capítulo. Por ora, podemos sumarizar os principais pontos de diálogo entre as abordagens de Luhmann e Beck sobre o risco, que fundamentarão a presente pesquisa do ponto de vista conceitual: a

ambigüidade vantagem/algo em jogo ou oportunidade/perigo; esquema de atribuição que pode enfatizar qualquer um desses lados, mas não os dois simultaneamente; risco como forma de lidar com o futuro ou encenação de catástrofes antecipadas; risco como resultado de decisões humanas contingentes; a idéia de assimetria e dominação nas relações que definem o risco, seja entre tomadores de decisão e partes afetadas, seja entre racionalidades antagônicas; daí o caráter não objetivo, mas controverso do risco e, portanto, o conflito e a luta como formas normais no tratamento do tema pela sociedade. É sobre este tratamento que se dedica a próxima sessão.

1.2. A sociedade e o risco

A teoria da modernização reflexiva de Beck (1986, 1997) postula dois momentos sobre a forma de a sociedade lidar com o risco. Segundo o autor, em um primeiro estágio da modernização, o desenvolvimento científico e tecnológico produz sistematicamente novos riscos, mas de forma continuamente legitimada, na medida em que o Estado se vale da ciência para conhecer e controlar estes riscos. As instituições modernas criadas para a regulação dos riscos têm êxito em seu conhecimento, controle e segurança, garantindo um horizonte político de certeza e previsibilidade. Entretanto, a radicalização do desenvolvimento industrial gera efeitos que não se conseguem mais prever e, portanto, controlar. Trata-se do segundo estágio, o da modernidade reflexiva, no qual a modernidade se confronta com suas conseqüências e as suas instituições se encontram diante do desafio de lidar com os novos riscos. É a sociedade de risco.

Esta concepção de dois estágios apresenta alguns problemas, se aceitarmos as implicações estruturais do conceito de risco esboçado na seção anterior. Costa (2004: 80) considera como ponto questionável a forma que Beck apresenta as categorias da modernidade simples (em referência à sociedade industrial) e da modernidade reflexiva (em referência à segunda modernidade) em uma linha cronológica de dois momentos empírico-históricos distintos.

Optamos aqui por ver esta dualidade postulada por Beck não em uma seqüência temporal ou lógica, mas como simultaneidade de perspectivas. Coexistem a perspectiva segundo a qual o Estado é capaz de controlar os riscos com o auxílio da ciência e que o conhecimento científico disponível é suficiente para tanto, e a perspectiva de que os riscos fogem ao conhecimento e ao controle. Cada perspectiva, por exemplo, orientaria políticas sanitárias diferentes. Luhmann não discerne entre dois momentos: a sociedade

moderna concebe o futuro como risco, podendo enfatizar mais o lado dos perigos ou das oportunidades. Beck, por sua vez, aprimora sua teoria sobre a sociedade de risco com o argumento da encenação dos riscos, o qual enfatiza as relações de definição. Em ambos os casos, a problemática do risco é vista como estruturalmente conflituosa e objeto de lutas.

O argumento desenvolvido nessa pesquisa é de que *a sociedade define sua política de proteção contra os riscos à saúde em um processo de constantes disputas*, resolvidas caso a caso, conforme se enfatizam perspectivas ou fatores diversos como: as alegações de oportunidades lucrativas abertas pelo desenvolvimento de produtos, as vantagens percebidas de seu consumo, a sensibilidade para os danos possíveis, a suficiência ou insuficiência do conhecimento sobre os riscos, a possibilidade de controle e a forma de distribuição desses riscos.

1.2.1. Quem decide?

Considerando a definição sobre o risco alvo de disputas na sociedade, a questão sobre a decisão do risco assume um papel central nesta problemática. Luhmann argumenta que se deve levar em consideração as conseqüências sociais da decisão sobre o risco, a distribuição de seus custos na sociedade e o modo de motivar decisões sobre risco, isto é, como fundamentar a seleção de alguns riscos como relevantes e de outros como desprezíveis.

O problema de assumir riscos só se torna importante para a teoria social quando a decisão de assumir riscos para ganhar oportunidades não se restringe à esfera de decisão do ator individual e estruturas assumem esta função. Isto é, quando estruturas encorajam, forçam, e normalizam a assunção de riscos, ou absorvem os riscos invisivelmente presentes em numerosas decisões individuais. Tais desenvolvimentos estruturais foram encobertos por teorias liberais e seus conceitos de igualdade e liberdade.

Somente o surgimento espetacular do risco ambiental com o desenvolvimento tecnológico abriu espaço para a conscientização de como a sociedade é afetada pela a assunção de riscos. Espetacular, acrescente-se, no sentido de uma encenação exitosa das catástrofes ambientais. Esta concepção estrutural proposta por Luhmann objetiva tornar visível o fenômeno do risco em suas conseqüências sociais. Sua teoria coexiste – isto é, não existe uma seqüência lógica ou temporal entre as essas concepções - com teorias

liberais que enfatizam a liberdade individual para assumir riscos, sem formular a questão de sua distribuição (como, por exemplo, a socialização dos prejuízos causados por danos imprevistos), devido ao pressuposto da igualdade entre indivíduos.

Essa concepção liberal vem sendo questionada nas ciências sociais. A explicação da conduta do indivíduo com base em fatores psicológicos é substituída pela explicação social: os indivíduos se comportam com relação ao risco de acordo com sua socialização, com as expectativas do grupo social pertinente. Estas teorias levam à questão central sobre

“quem ou o que decide se e (em que contexto, material e temporal) um risco deve ser considerado ou não. As discussões já familiares sobre cálculo de risco, percepção de risco, avaliação de risco e aceitação de risco agora são acrescentadas com a questão de selecionar os riscos a serem considerados ou ignorados” (Luhmann, 2008: 4, grifo meu).

O autor ressalta que não é possível que todos participem sempre de todas as decisões. Há sempre aqueles que tomam as decisões e aqueles por elas afetados. Isto é, decisões geram o ‘envolvimento afetado’ (*Betroffenheit*) e ser afetado (*Betroffensein*) é o contra-conceito de tomar decisão. Esta é a forma da tomada de decisão. Como a fronteira entre esses dois lados é traçada é uma questão de construção social que deve ser objeto de investigação por si.

O problema surge de uma forma estrutural na medida em que os riscos assumidos pelo tomador de decisão se transformam em perigos para os afetados. Luhmann explica que, antes da ameaça ecológica, partia-se do pressuposto de que os riscos afetavam os tomadores de decisão pertencentes a categorias socialmente delimitadas. Assumir certos riscos consistia em marcas de distinção; havia um grau de controle, o grupo desenvolvia o conhecimento, gerava aprendizado e solidariedade. Mas não era um problema universal, não expunha outros ao risco. Entretanto, há uma mudança na forma pela qual a sociedade lida com o risco na medida em que o ambiente externo aos tomadores de decisão é envolvido na concatenação de danos possíveis, de dois pontos de vista diferentes.

Primeiramente, as três categorias, tomador de decisão, beneficiário e afetado se separam e não formam mais parte de um grupo social. O tomador de decisão não necessariamente é o beneficiário e este pode ser também o afetado, por exemplo, no caso da decisão de onde construir uma planta industrial que geraria produção, emprego e resíduos perigosos. A separação varia caso a caso, não sendo mais possível agrupar esses tipos heterogêneos de participação e de envolvimento afetado em entidades sociais

distintas. Há casos em que é impossível definir quem são os afetados, como desastres ambientais, crises financeiras. “Somente esses tipos de envolvimento afetado difuso, em casos que são extremamente improváveis, mas que não podem ser excluídos, tornam clara a estrutura assimétrica do problema: a intervenção social deve atacar o ponto da decisão” (Luhmann, 2008: 110).

Um segundo aspecto é a abstração da experiência dos afetados: ela diminui em proporção aos riscos e precisa ser substituída pela comunicação de risco – são os sistemas de especialistas que fazem a mediação para tornar os riscos visíveis. Entre outros motivos, isso se dá devido à diferenciação dos sistemas e dos papéis e à existência de casos extremamente improváveis mas de efeitos catastróficos quando experimentados. A consequência desta eliminação das possibilidades de experiência pode ser tanto a inflamação dos medos ou a reafirmação de uma ‘garantia’ de que nunca aconteceu nada desse tipo⁹. Os dois aspectos juntos levam à ocorrência simultânea da superavaliação e subavaliação de riscos, o que exacerba o problema dos riscos.

“Não seria uma ilusão esperar mais comunicação (ou como variações: mais informação, mais conhecimento, mais participação, mais aprendizado, mais reflexão) como remédio? Mais de tudo isso não antes contribuiria ainda mais para aumentar o abismo entre os tomadores de decisão e os afetados? Tanto mais quanto para ambas as partes o futuro, estando no modo da probabilidade/improbabilidade, permanece, em última instância, indeterminável – e já que a única coisa que é certa é que o outro lado tampouco pode oferecer certeza?” (Luhmann, 2008: 111).

Luhmann afirma que estudos empíricos demonstram que a disposição de assumir risco é superestimada e depende de como o tomador de decisão avalia sua capacidade de controle, de recorrer ao auxílio ou ao seguro contra perdas. Ao mesmo tempo, a capacidade dos outros é subestimada. A conclusão é que a disposição do tomador de decisão de assumir riscos pode parecer perigosa para outros. Os afetados têm que se contentar em confiar na capacidade de outros de manter o controle da situação. Assim, há uma auto-confiança daqueles que tomam decisões, mas a confiança na auto-confiança dos outros (dos especialistas) está ruindo, devido à diferença nas perspectivas de risco e perigo, mas também ao aumento proporcional de danos que podem ser

⁹ Por exemplo, o risco de uma intoxicação aguda via consumo de uma alimento tratado com agrotóxico: mesmo que os especialistas atestem que os riscos são negligenciáveis quando se usa produtos pesticidas segundo indicações sobre a forma de aplicação, o intervalo entre esta e o consumo final, há quem opta só por alimentos orgânicos devido ao temor de intoxicação. Por outro lado, há agricultores que abusam do uso por acreditarem na segurança atestada pelos especialistas, subavaliando os riscos. Em ambos os casos, o conhecimento especializado do cientista e do responsável pela política sanitária tem como contrapartida o conhecimento do público leigo.

atribuídos a decisões. Assim, o público geral e leigo avalia o risco e as possibilidades de evitá-lo diferentemente da arena política e dos especialistas.

Pode-se concluir que, na sociedade, legitimam-se riscos ou questionam-nos, minimizam-nos ou se lhes dramatiza. O abismo que separa as perspectivas do tomador de decisão e da parte afetada, do especialista e do leigo, de um contexto de um país e de outro contexto abre espaço para conflitos sobre a definição do risco. As disputas também se dão entre as esferas diferenciadas da sociedade moderna, como a política, a economia e a ciência, o que será objeto da sessão seguinte.

1.3. A relação entre sistemas/campos no problema do risco

A relação entre tomadores de decisão e partes afetadas que cria o risco é reproduzida no nível das esferas sociais diferenciadas: decisões tomadas em um esfera segundo suas leis podem ser consideradas como perigos para outras esferas. Por exemplo, decisões de aplicação comercial de uma tecnologia segundo as leis que regem a economia podem gerar demandas à esfera política para que regule as possíveis conseqüências daquela tecnologia para a saúde humana, o que cria um risco político de ter de tomar uma decisão, segundo as leis de funcionamento desta esfera. Esta, por sua vez, pode recorrer à ciência para esclarecer as relações entre causa e conseqüência envolvidas no consumo daquela tecnologia.

A ciência recebe, portanto, demandas externas que podem colocar em risco sua autonomia para funcionar segundo suas próprias leis de produção de conhecimento. Entretanto, essa mesma esfera também sofre demandas externas da economia para geração de conhecimentos aplicáveis comercialmente, voltando ao problema inicial. A diferenciação da sociedade moderna em sistemas, na linha de argumentação de Luhmann ou em campos, segundo a abordagem de Bourdieu, fornece uma estrutura para a constante criação de riscos, o que será objeto desta sessão. Enquanto Luhmann nos oferece uma teoria sociológica do risco, que explora estas especificidades funcionais de cada sistema para lidar com o risco, Bourdieu será incorporado por oferecer conceitos que permite problematizar as relações entre os campos, como os de autonomia, refração, heteronomia.

1.3.1. A teoria dos sistemas funcionais de Luhmann

A sociedade moderna é caracterizada por Luhmann como *um sistema funcionalmente diferenciado*, com subsistemas que monopolizam cada qual uma função, sendo que nenhum pode assumir a função de outro. A especificação funcional do subsistema implica o fechamento de suas operações no sentido de que apenas se aplica em cada sistema seu código próprio. O sistema se auto-reproduz (autopoiesis) tendo como referência suas próprias operações.

Os códigos são binários, isto é, possuem dois valores. Diferentemente de abordagens que elegem um valor prioritário em cada esfera, por exemplo, a verdade na ciência, Luhmann propõe uma distinção de dois lados, isto é, verdadeiro/falso. Os códigos são universais e específicos: estão atentos a tudo que acontece, mas o sistema somente se atém àquilo que cabe em seu código. Pode-se dizer que ele seria o contexto no qual o sistema opera, ele *define as fronteiras do sistema*. Assim, um problema é científico quando demanda novas operações científicas.

A diferenciação progressiva dos sistemas funcionais binariamente codificados *elimina critérios para a decisão externos ao sistema, ao mesmo tempo em que impõe ao sistema a aplicação de seu código*. Assim, ele não consegue justificar sua não aplicação: por exemplo, não tratar uma questão politicamente atrativa, não curar uma doença, etc.

“Deste ponto de vista, podemos entender os códigos binários como um aumento imenso no risco das operações do sistema. Sistemas codificados são sistemas emancipados; eles tomam a liberdade de escolher entre dois valores de seu código sem a predeterminação dos tópicos com os quais terá de lidar. Concomitantemente, entretanto, *elas também são compelidos a tomar uma decisão ou – quando uma situação não tiver sido suficientemente elucidada – a adiar uma decisão, e de uma forma ou de outra, a assumir um risco*” (Luhmann, 2008: 80, grifo meu).

Tais parâmetros estruturais impõem uma carga peculiar de risco para a sociedade moderna: de um lado, os códigos binários aumentam o risco de todas as operações, por indicar a existência do outro lado da forma, ou seja, ambos são alternativas arriscadas; de outro, ele limita o risco a esses dois valores.

Mesmo com essa forma que impõe competência universal, cada código é específico a cada sistema e quando um tópico cruza as fronteiras de um sistema, também o código muda e ele será reavaliado neste novo código. Nossa sociedade é um sistema assim, no qual a comunicação normal distingue entre códigos e sistemas

específicos. Apesar do fechamento dos sistemas, *transferências são possíveis*, afirma Luhmann. Assim, uma decisão legal pode ter conseqüências políticas; o progresso científico pode ter conseqüências políticas e econômicas. Tais transferências criam riscos imprevisíveis, na medida em que riscos aceitos em um sistema podem ter efeitos imprevisíveis em outros sistemas¹⁰. Podem haver também interdependências, por meio de *acoplamentos estruturais*. Um exemplo de acoplamento deste tipo ocorre entre os sistemas econômico e científico no que tange a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos com incorporação tecnológica.

Portanto, a diferenciação não implica a inexistência de relações entre os sistemas, mas a relação depende do discernimento das fronteiras entre eles. Isto porque *as relações se baseiam na exclusividade funcional de cada um*: como na política sanitária, que cria uma demanda do sistema político ao sistema científico para avaliar os riscos de um produto, devido à especificidade funcional da ciência. Neste caso, o fechamento auto-referenciado não implica que o sistema científico possa definir o que quer transformar em uma questão científica: quer dizer apenas que um conhecimento científico apenas pode ser produzido pelo sistema por meio de suas próprias operações (científicas). Mesmo sendo operativamente fechado, os sistemas procedem sempre tanto por auto-referência quanto por referência externa. Assim, referindo-se ao sistema político, Luhmann explica que:

“Precisamente porque o sistema é operativamente fechado, ele é aberto a estímulos de fora [do ambiente], os quais, entretanto, só podem ser tratados internamente, na forma da política (...).

Isso não significa que o sistema se adapta progressivamente ao ambiente, nem que ele se torna mais e mais semelhante ao ambiente como em uma tendência à desdiferenciação. O oposto é verdadeiro. Se o sistema é capaz de continuar seu curso da auto-determinação, a diferenciação aumenta, porque as perturbações às quais ele reage são sempre estados do próprio sistema e não sistemas do ambiente importados para o sistema” (Luhmann, 2008: 163).

Pode-se concluir com isso que as relações entre sistemas, ao terem como ponto de partida a diferenciação entre eles, não ameaçam a autonomia dos mesmos. Para Luhmann, *a diferenciação implica na autonomia de cada sistema*. Como acima

¹⁰ Tais conseqüências são mais evidentes quando a sociedade abandona instituições multi-funcionais que podem exercer controles centralizados, como a família, e se diferencia em sistemas fechados. Assim, ao mesmo tempo em que diminui os mecanismos de segurança, “a sociedade moderna encoraja a assunção de riscos nos sistemas funcionais por meio da universalização e da especificação. Vai dar certo ou não, dependendo da capacidade dos sistemas funcionais de tolerar e absorver por seus próprios meios a disposição dos outros sistemas para assumir riscos. E esta situação não é a última a prover uma das razões pelas quais o futuro nos é tão opaco e por vermos o futuro em termos de perdas potenciais e possivelmente não mais controláveis” (Luhmann, 2008: 81-82).

descrito, seu fechamento operativo e sua auto-referencialidade são constitutivos do mesmo. O que permanece em aberto são as construções das fronteiras de cada sistema. É justamente este ponto que se pretende desenvolver nesta pesquisa, tratando-se o risco sanitário como um problema de fronteiras entre os sistemas político, econômico e científico. Para tanto, também introduziremos os conceitos trabalhados por Bourdieu que nos permitirão operacionalizar melhor as relações entre as esferas sociais diferenciadas, como as noções do grau de autonomia e de refração dos campos sociais.

1.3.2. A teoria dos campos sociais de Bourdieu

Nassehi e Nollman (2004) consideram que, não obstante sejam protagonistas de duas sociologias muito distintas e terem evitado qualquer referência à obra um do outro, Bourdieu e Luhmann podem ser comparados em suas abordagens, entre outros motivos, por serem dois autores com pontos de partida muito semelhantes¹¹. Não a partir das dicotomias e distinções preferidas na sociologia, mas devido à perspectiva teórica que justamente não se satisfaz com estas distinções. Ambos se apóiam fortemente na construção teórica e se incluem explicitamente como objeto para reflexão auto-crítica. Kneer (2004), embora reconheça a existência de inconsistências em suas obras, ressalta a precisão teórica de ambos, o que abre agendas de pesquisas sociológicas – os conceitos cunhados por estes autores podem ser concretizados em pesquisas empíricas cujo desenvolvimento pode modificá-los, comprová-los, criticá-los.

Isto é possível porque a construção teórica das duas abordagens é feita de forma esteticamente semelhante: “o alto grau de generalização de conceitos permite uma re-especificação em campos empíricos distintos” (Nassehi e Nollman, 2004: 12). De forma semelhante à caracterização que Luhmann faz da autonomia operativa dos sistemas funcionais e de sua capacidade de fechamento interno recursivo, Bourdieu conceitua a economia dos campos como dotada de regras e de uma lógica próprias. Pretende-se, nesta pesquisa, operacionalizar tais conceitos de “sistema” e de “campo” para analisar

¹¹ Nassehi e Nollman (2004) aqui se referem ao horizonte de antecessores de ambos autores, no qual prevalecia a ênfase na estrutura (Lévi-Strauss, para Bourdieu) e na estabilidade (Parsons, para Luhmann). Ambos os autores utilizaram estratégias semelhantes, não negando seus antecessores e radicalizando por não caírem no pólo oposto, a estratégia mais comum à época. Bourdieu escapou da ênfase na autonomia do indivíduo ao cunhar seu conceito de *habitus* como estruturante e estruturado, abrindo-se para o aspecto da práxis na reprodução da estrutura. Fez uma crítica estruturalista do estruturalismo. Luhmann também fez uma crítica à teoria dos sistemas sem negá-la, escapando assim da estratégia comum da teoria crítica e da virada hermenêutica. Ao conceituar a autopoiesis dos sistemas, nega o pressuposto segundo o qual a estrutura do sistema é dada externamente, pois é efeito de sua própria operação.

as relações entre Estado, mercado e ciência na definição do risco sanitário. Cumpre ressaltar que isto não será feito mesclando-se ambas abordagens distintas como um paradigma único, mas pela identificação de pontos de contato entre ambas teorias, retendo-se os significados específicos de cada uma, de forma complementar, a fim de enriquecer a pesquisa empírica.

É com este espírito que inserimos aqui a teoria dos campos sociais de Bourdieu (1983, 2001, 2004, 2007). Diferentemente de Luhmann, para Bourdieu a ordem social moderna não é uma sociedade funcionalmente diferenciada em subsistemas, mas um macrocosmo altamente diferenciado em campos. Estes são microcosmos sociais relativamente autônomos, que não seguem uma lógica funcional, mas econômica¹²: são diferenciações na escassez de recursos específicos, desigualmente distribuídos e de alto valor e, portanto, são diferenciações de conflitos pela distribuição destes recursos. Assim, os campos se especificam segundo os tipos de conflitos de distribuição sobre distintos capitais (tais como econômico, simbólico, cultural, social, científico). Os capitais são tanto alvo de disputa quanto armas na luta e podem ser acumulados. A estrutura do campo é o estado das relações de poder e de distribuição do capital específico.

O campo é, portanto, campo de forças, um espaço de lutas pela conservação de sua estrutura de relações de poder ou sua transformação. Estas lutas seguem a lógica e as regras específicas do campo, as quais, diferentemente das regras de um jogo, também estão sob lutas de definição: o que é permitido, o que é proibido. Por outro lado, assim como um jogo, parte-se do consenso de que ele vale a pena ser jogado. As posições e os posicionamentos dos agentes são homólogos - mas não automáticos: há uma tendência de quem tem mais capital a assumir um posicionamento ortodoxo para manter a estrutura; quem tem menos, tende à subversão e heresia.

Este modelo vale para todos os campos, como o científico, o político, o artístico, o religioso, em uma lista não exaustiva. Quando Bourdieu conceitua os campos como *microcosmos sociais relativamente autônomos*, ele enfatiza as relações entre os

¹² Vale mencionar a figura da *illusio*: segundo Bourdieu, os campos sustentam a crença de que são tal como parecem ser, por exemplo, a ciência é uma prática desinteressada, cujo objetivo é a busca da verdade; os artistas são desinteressados, fazem a arte pela arte; etc. Entretanto, por trás dessa práxis e dessa auto-descricao está uma economia. Esta constatação não implica uma relação de dominação do campo econômico sobre todos os outros (seria a heteronomia), nem a simples constatação de que a ciência depende de recursos para pesquisa. Ficando neste exemplo, dizer que há uma economia em cada campo significa que a prática científica é econômica no sentido de envolver lutas por um tipo de capital, pelo acesso a posições, por recursos escassos e poderes de definição, por lucros de investimento em transações científicas que são traduzidos nas moedas científicas da reputação, prestígio e posição.

mesmos: *relativamente*, ou seja, eles podem ser mais ou menos diferenciados. Como parte do mundo social, podem seguir suas leis sociais específicas ou estar mais abertos a pressões externas. É no tratamento que Bourdieu dá à questão da autonomia que sua teoria tem mais a acrescentar nesta pesquisa. Para o autor, uma das grandes questões a serem analisadas a propósito dos campos é seu grau de autonomia e, concomitantemente, a natureza das pressões externas (Bourdieu, 2004: 21). Tal como o sistema de Luhmann rejeita do ambiente aquilo que não identifica como uma operação regida por seu código, mantendo sua diferenciação e eliminando critérios de decisão externos a ele, o campo de Bourdieu “dispõe de certa maneira da ‘liberdade’ necessária para desenvolver sua própria necessidade, sua própria lógica, seu próprio *nomos*” (2001: 95). O conceito traz este significado: auto *nomos*, leis próprias.

“De fato, as pressões externas, sejam de que natureza forem, só se exercem por intermédio do campo, são mediatizadas pela lógica do campo. Uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é sua capacidade de *refratar*, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou demandas externas”. (Bourdieu, 2004: 21-22, grifo do autor).

O poder de refração é um indicador do grau de autonomia ou de heteronomia de um campo. A conceituação de Bourdieu enriquece essa problemática das relações entre campos ao qualificá-la em graus de autonomia e de refração. A idéia, empiricamente variável, de grau de fechamento do campo frente a pressões externas enfatiza a historicidade do processo de diferenciação destes microcosmos sociais. Bourdieu (2001: 96) afirma que “a autonomia não é um dado, mas uma conquista histórica, que está sempre a recomençar”.

A idéia de autonomia relativa enfatiza, portanto, que os campos, mesmo com alto grau de independência, são parte do macrocosmos, o qual regula seu posicionamento estrutural – e conseqüentemente, *relativo*. Assim, os campos estão dispostos de forma desigual no espaço social, de acordo com sua estrutura de capital e volume do mesmo. Como ressalta Kneer (2004), a diferenciação dos campos entre si não é o principal problema para Bourdieu, mas sua relação no espaço social estratificado. Diferentemente de Luhmann, é esta desigualdade estrutural o principal problema na sua teoria da diferenciação.

Em suma, a teoria dos campos sociais de Bourdieu traz a dimensão das lutas entre os campos, os quais não são apenas diferenciados entre si funcionando autonomamente, mas se relacionam no espaço social de forma desigual, exercendo e sofrendo pressões mútuas que podem configurar situações de heteronomia e

desdiferenciação. Em virtude desta maior precisão conceitual de Bourdieu para operacionalizar a análise das relações entre as esferas sociais diferenciadas, o seu conceito de campo será privilegiado em detrimento do conceito de sistema de Luhmann. Entretanto, a teoria dos sistemas funcionalmente diferenciados permanecerá de grande valia para esta pesquisa, sobretudo devido a sua aplicação à sociologia do risco.

Antes de partir para a análise das relações entre os campos político, científico e econômico na disputa sobre a política sanitária, que será objeto do próximo capítulo, a próxima sessão finalizará a contextualização teórica desta pesquisa, esboçando em que consistem as especificidades dos campos ou a diferenciação dos códigos e operações da esfera política e da científica, sobretudo no que tange a forma de lidar com o problema do risco. Como já adiantado acima, a especificidade do campo econômico será desenvolvida já de forma aplicada ao caso empírico, analisando-se as regras da Organização Mundial do Comércio.

1.4. A política e a tomada de decisões arriscadas

Segundo a teoria dos sistemas de Luhmann, a diferenciação funcional e a codificação binária limitam as possibilidades de controle na sociedade e promovem a tendência de assumirem-se riscos. O autor afirma que o sistema político é um dos sistemas funcionais da sociedade moderna cuja operação diária requer e rende possível alto grau de tomada de decisões arriscadas, devido à sua codificação binária.

Um dos códigos desse sistema é o do governo/oposição. “Este código constitui uma tentação para tomar decisões com os olhos em seus efeitos eleitorais” (Luhmann, 2008: 146)¹³. Do ponto de vista eleitoral, pode-se obstruir ou incentivar desenvolvimentos na pesquisa, no progresso industrial e tecnológico, sem pensar nos riscos que isto traria. Nesta lógica, faz sentido para a oposição empurrar tópicos controversos para a tomada de decisão, sem atenção para as conseqüências. Isto porque colocaria o governo em uma situação difícil de ter de decidir um tema que não constava de sua agenda política e assumir os resultados de sua decisão.

¹³ O limiar para a politicização dos tópicos é baixo: basta nomear um valor que não foi respeitado satisfatoriamente em algumas circunstâncias (no caso do risco, a segurança) e se cria um tópico. Pode-se inventar um direito a “...” para fortalecer a mensagem, o que é paradoxal, pois se existisse o direito poder-se-ia recorrer às cortes e não seria necessária a atividade política. Entretanto, na retórica política o que conta é atingir a imagem do oponente.

Ademais de seus códigos, o sistema político gera riscos a partir de demandas externas, isto é, devido à própria diferenciação entre os sistemas. O sistema político recebe pressões de todas as áreas para a politicização de riscos, assim que os problemas assumem proporções que parecem não poder mais ser tratadas com medidas individuais de precaução. Não há um limite para as funções do Estado: “a politicização de problemas é a questão da política” (Luhmann, 2008: 160). Assim, o sistema político é um sistema fechado auto-referenciado: aquilo que ele declara como político é, por esta operação política, político. O sistema está, desta forma, sujeito a qualquer tipo de demanda, sobretudo aquelas que enfatizam ser melhor prevenir danos do que remediá-los.

Há dois pontos de vista sobre a forma como ele lida com o problema do risco. Externamente, o sistema político alega-se uma competência de controle: ele toma decisões para eliminar ou reduzir os riscos percebidos, sendo a própria decisão um indício de êxito. Esta é a considerada “política simbólica”. Ele se beneficia ao escolher apenas alguns tópicos de risco, excluindo outros - a não ser que a oposição os empurre para decisão - , e da aparente facilidade para tomar decisões vinculantes coletivamente.

Do ponto de vista interno, o aspecto mais relevante é a transformação de riscos, isto é, a transmutação de riscos percebidos na sociedade em riscos específicos ao sistema político. Por exemplo, o risco de uma política de redução ou eliminação de riscos não compensar politicamente, não pagar dividendos na forma eleitoral; ou o contrário, o risco de não se adotar uma política contra riscos, como é o caso de alguns governos que têm optado por políticas sanitárias restritivas aos alimentos transgênicos, por apostarem no apoio eleitoral. E não se pode evitar este risco especificamente político, pois apenas a implementação da decisão vai mostrar as suas conseqüências – ela pode ser considerada, deste modo, como um experimento natural. Não se pode voltar atrás nas decisões; as conseqüências podem demandar novas decisões políticas.

Conclui-se disso que o sistema político tem duas alternativas, ambas arriscadas para ele: intervir ou não intervir. Como externamente a política se apresenta como um sistema de controle social, há uma tendência do sistema para a ação – não se vê, por exemplo, nos relatórios de gestão, exemplos de inação de um governo. Essa perspectiva corresponde ao primeiro momento da modernidade de Beck, no qual as instituições conhecem e controlam os riscos, optando entre as alternativas de intervir, quando o risco é tido como considerável, ou não intervir, quando ele é negligenciável deste ponto de vista.

Conforme já mencionado, esse momento coexiste com o segundo, o do desafio de decidir sobre os riscos, que corresponderia, nesta teoria de Luhmann, ao ponto de vista interno do sistema político. Dessa perspectiva, ele não elimina ou reduz os riscos, mas apenas transforma-os em riscos políticos, gerados internamente pelas decisões políticas. Neste caso, há duas formas de risco político: regular (entre as alternativas de intervenção e não intervenção) e assumir as conseqüências; ou comissionar especialistas e esperar para decidir.

Aqui estamos indo além da dicotomia de Luhmann, pois criamos uma distinção que engloba a distinção de intervir/não intervir: a não intervenção pode ser fruto de uma decisão, por exemplo, quando se libera o uso do tabaco e o Estado decide não regular. Isto é diferente de não decidir. Há, portanto, a distinção de decidir/não decidir. Como o autor considera a tomada de decisão uma função específica do sistema político, *não decidir corresponderia a uma falha na operação deste sistema*. Segundo a teoria de Luhmann, haveria um problema nesta opção, *devido à dependência do sistema político com relação ao tempo*.

“A dupla opção, agir/não agir, corresponde à dependência da tomada de decisão política com relação ao tempo, de momentos favoráveis (*kayrós*), com o risco de decidir muito cedo ou muito tarde” (Luhmann, 2008: 173)¹⁴. Não se podendo voltar atrás nas decisões políticas, o curso do tempo tem um papel decisivo no gerenciamento de risco. A simultaneidade dos pontos de vista é substituída pela seqüência das decisões, a qual é pontuada pela estruturas do tempo do sistema político, como

“o ritmo das eleições, os períodos legislativos, a estabilidade ou instabilidade dos governos, e também o gasto previsível de tempo para o processo da tomada de decisão e da busca pelo consenso, o qual pode ser modificado por uma estratégia de urgência ou adiamento, mas que não pode ser arbitrariamente abreviado ou expandido” (Luhmann, 2008: 165).

O tempo específico ao sistema político, portanto, é diferente do sistema social e de outros sistemas funcionais, o que o deixa sujeito a freqüentes perturbações do ambiente, as quais, entretanto, só podem ser tratadas politicamente de acordo com as estruturas do sistema operativamente fechado, na base da recursividade auto-organizada do sistema.

¹⁴ A forma racional/irracional não é adequada para lidar com esta dependência com relação ao tempo, pois a decisão racional requereria um tempo infinito para alcançar todas as suas condicionalidades, o que não a torna, por outro lado, irracional. A forma de apresentação da política seria antes a do risco, precisamente também por não poder a política apresentar-se como a tomada de decisões arriscadas.

“Sendo totalmente temporalizado, o sistema político não está em posição de reter o ônus do risco que lhe é imposto e se debater continuamente com os mesmos casos. A política funciona em episódios, em pequenas estórias cada qual terminando com uma decisão vinculante coletivamente, um gesto simbólico de conclusão. O sistema político é então liberado para tratar de novos tópicos ou esperar *feedback* dos antigos” (Luhmann, 2008: 165).

Assim, para Luhmann, o sistema político não pode demorar em suas operações, ele precisa seguir funcionando, isto é, tomando decisões. Pode-se concluir que essa dependência com relação ao tempo, aliada à existência de pressões constantes de outros sistemas para politicização e tomada de decisões sobre variados tópicos, *abre o potencial para conflitos entre os sistemas acerca o tempo*. No exemplo da política sanitária, isso pode ser visto como a demanda de agentes do sistema econômico pela aceleração do processo de aprovação de novos produtos por parte do sistema político, demanda esta baseada nas expectativas criadas devido à concepção específica de tempo que prevalece no sistema econômico.

Este conflito pode ser intensificado devido à diferenciação funcional dos sistemas, quando, para manter o mesmo exemplo, o sistema político comissiona especialistas do sistema científico para avaliar a segurança de um produto para consumo humano. O tempo econômico fica à mercê – não sem lutas – do tempo político, o qual, por sua vez, está também à espera de outro sistema, o científico. É sobre este último e este tipo de problema na relação entre sistemas que a próxima sessão se dedica.

1.5. Os riscos da ciência

Como visto, a ciência pode receber de outros sistemas problemas de risco, como quando o sistema político comissiona especialistas para decidir sobre a segurança de um produto. Por seu turno, a ciência opera de uma forma que é tanto arriscada quanto perigosa, de acordo com a forma de atribuição: ela corre riscos para si mesma e gera perigos para outros sistemas. Essa tendência a produção de riscos e perigos é intensificada pelo código binário do sistema verdadeiro/falso.

A pesquisa científica, segundo Luhmann, corre riscos porque decisões sobre pesquisas devem ser tomadas antes de se conhecerem seus resultados – que podem ser negativos e não gerar novos conhecimentos. Do ponto de vista interno do sistema, a ciência precisa gerar continuamente novas verdades e a pesquisa corre sempre o risco de fracassar.

Por outro lado, ela gera perigos porque *o conhecimento gerado pela ciência não pode ser ignorado por outros sistemas funcionais quando se torna relevante para eles*. Por exemplo, a economia incorpora novos conhecimentos na oferta de produtos e serviços devido à concorrência; o sistema político incorpora conhecimentos científicos para a área militar e nas políticas de intervenção e proteção. Assim, do ponto de vista da relação entre sistemas, o perigo da ciência surge do acontecimento oposto: do seu êxito em gerar novas verdades.

“Só a verdade pode ser perigosa, devido à obrigação inerente de reconhecê-la e por sua validade. Tão logo o conhecimento é explorado, ele pode levar a danos ou perdas, os quais fazem parecer, retrospectivamente, que foi errôneo ter explorado o conhecimento desde o início.” (Luhmann, 2008: 204).

Mas isto só pode ser considerado como risco no contexto da exploração, ou seja, da perspectiva de outros sistemas. A produção de conhecimento deve ser considerada da perspectiva do conhecimento científico, cujo objetivo é obter conhecimento.

Na ciência, a verdade só pode ter conotações positivas. Qualquer outro atributo deformaria a operação a tal ponto que a ciência não mais a reconheceria como científica. Até experimentos potencialmente perigosos (...) não podem ser proibidos apenas pela ciência. *Entretanto, a ciência – alguns afirmam, felizmente – não é a única autoridade envolvida* (Luhmann, 2008: 205, grifo meu).

Assim, a ciência opera de uma maneira que é tanto arriscada quanto perigosa. Nenhum dos dois valores permite furtar-se ao problema de danos ou perdas incertas; apenas a forma de atribuição difere: se uma verdade pode ser estabelecida é uma questão de risco; se ela é estabelecida, ela é uma questão de perigo para aqueles afetados. A unidade verdadeiro/falso garante, desta forma, uma co-produção de riscos e perigos praticamente inevitável.

Tais riscos e perigos disparam no que tange às conseqüências ecológicas e tecnológicas. A ciência é levada para territórios que não são os seus, para tratar de problemas não gerados no sistema científico; muitas vezes, são os efeitos colaterais indesejados de tecnologias incorporadas em produtos, isto é riscos gerados pelo sistema econômico, cuja regulação normalmente se encontra sob responsabilidade do sistema político. A ciência se depara com problemas ‘transcientíficos’¹⁵ que não pode resolver.

¹⁵ Sobral (2001: 207-208) desenvolve o conceito de campo transcientífico em comparação com o campo científico: “O conceito de campo científico mostra que esse campo se relaciona com outros campos sociais mas que seu processo de legitimação se dá no próprio campo científico. Já o conceito de campo transcientífico mostra que o processo de produção de conhecimento envolve vários atores sociais (o governo, as ONG’s, as empresas), além dos cientistas (que têm o maior peso neste conceito), fazendo com que o processo de legitimação também se viabilize no campo social”. Falar em um problema

E se ela não consegue responder quando demandada – a questão do tempo novamente se coloca -, é acusada de fracasso¹⁶.

“Isto apenas confirma indiretamente que a ciência é um sistema autopoietico que só pode proceder na base de seu próprio estado e só pode usar aquelas estruturas (teorias, métodos) que ela produziu por suas próprias operações. *Por esta razão, questões endereçadas à ciência vindas de fora devem – se for para serem feitas – ser disciplinadas ou desencorajadas pela sociedade*” (Luhmann, 2008: 205-206, grifo meu).

Problemas de risco endereçados à ciência por outros sistemas podem ser perigosos tanto para a ciência quanto para o próprio sistema que fez a demanda. Sendo um problema transcienceífico, a ciência não tem garantias de que, ao aplicar suas operações, produzirá novos conhecimentos, atingindo seu objetivo específico, pois está fora de sua agenda própria na busca de novas verdades. Por outro lado, “não se pode esperar que os cálculos de risco feitos pela própria ciência – com o objetivo de aumentar a probabilidade de a pesquisa obter resultados e evitar esforços em vão – possam contar qual racionalidade social como um todo.” (Luhmann, 2008: 207). Isto porque uma demanda do sistema político será traduzida nas operações especificamente científicas – e a ciência é cega para os perigos que ela cria, especialmente a ciência do risco¹⁷.

Entre os riscos da ciência, está o de pessoas ou afirmações abusarem da reputação científica. *Devido à reputação científica, recorre-se à ciência para buscar argumentos, “como uma fábrica de munições suprindo ambos os lados em confrontos políticos e ideológicos.* Correspondentemente, uma perda de autoridade tem sido há tempos observada e lamentada” (Luhmann, 2008: 213, grifo meu). Assim, devido à especificidade funcional da ciência, ela recebe demandas de outros sistemas, mas estas

transcienceífico significa, portanto, que não se trata de um problema que surgiu da agenda própria do campo científico a partir de seu funcionamento segundo suas regras, mas que se trata de um problema oriundo da interação de cientistas com outros atores do campo social.

¹⁶ “A situação arriscada da sociedade moderna tem um efeito duplo. Para reduzir o risco, maiores demandas são feitas por segurança garantida científicamente (...). Se a ciência responde a essa demanda, ela arrisca parecer infundada ou, em terceira ou quarta mão, a apresentar visões contraditórias sobre o mesmo tema (...) O risco da ciência aumenta na proporção da aversão ao risco da sociedade” (Luhmann, 2008: 214-215).

¹⁷ Luhmann considera esta ausência de auto-referência surpreendente, em uma área cujos objetos de pesquisa frequentemente concernem à própria ciência. “A ciência fala de si mesma na terceira pessoa. Ela reconhece que é percebida como arriscada e perigosa – como se não lhe dissesse respeito. Por esta razão, ela tampouco vê motivo para perguntar se a pesquisa sobre o risco é em si arriscada ou perigosa ao, por exemplo, fornecer motivos para renunciar-se a pesquisas futuras ou submetê-las, sob o custo da autonomia do sistema científico, à regulação política e legal – e, assim, a restrições. A consequência pode ser que o conhecimento verdadeiro (incluindo o conhecimento verdadeiro sobre os perigos do conhecimento verdadeiro) não esteja disponível quando necessário – não deixando, destarte, escolha a não ser o imprevisto e a tomada de decisões ‘impressionistas’” (Luhmann, 2008: 209).

mesmas demandas ameaçam aquilo pelo qual a ciência é, em primeiro lugar, demandada.

Bourdieu (2004) vê nestas demandas externas riscos à autonomia da ciência. Sem cair na armadilha da alternativa da “ciência pura”, livre das necessidades da sociedade e da “ciência escrava”, sujeita a todas as pressões dos campos político e econômico, o autor usa o conceito de poder de refração para analisar este problema. Como campo social diferenciado, a ciência mediatiza as pressões externas, traduzindo-as para sua lógica e aplicando-lhes suas regras. Quanto mais problemas exteriores incidem sobre um campo, quando princípios heterônimos e pessoas pouco competentes de acordo com suas leis podem intervir em seu funcionamento, menor sua autonomia.

Conforme acima mencionado, o autor usa o modelo da economia para as relações dentro do campo. Assim, a heteronomia no campo implica a concorrência imperfeita entre seus agentes, permitindo-lhes trazer armas não-científicas nas lutas científicas, como argumentos de autoridade, sanções de carreira. Ao contrário, a autonomia o aproxima de uma concorrência pura e perfeita, na qual as armas válidas e eficazes para a vitória são as da lógica, dos argumentos, demonstrações e refutações (: 32). O melhor dos mundos para a ciência é o da concorrência puramente científica. Entretanto, ressalva o autor, sua autonomia com relação aos poderes externos jamais é total. Como a atividade científica implica um custo econômico, o grau de autonomia de uma ciência depende, entre outros fatores, do grau de necessidade de recursos econômicos para a condução das pesquisas, o qual varia segundo as disciplinas.

Um outro fator é o tipo de financiamento, público ou privado. No primeiro caso, o autor destaca a relação entre a pesquisa básica e a aplicada, sendo a primeira pautada pela invenção e a segunda por dois momentos, a invenção e a inovação, que envolve a aplicação do conhecimento gerado em produtos a fim de obter novos lucros. Neste caso, se acoplam as lógicas científica e a econômica. No tipo de financiamento público, o Estado garante uma independência do campo científico vis-à-vis o mercado, ao mesmo tempo em que cria uma outra dependência, desta vez com relação ao Estado.

“Um dos grandes paradoxos dos campos científicos é que eles devem, em grande parte, sua autonomia ao fato de que são financiados pelo Estado, logo colocados numa relação de dependência de um tipo particular, com respeito a uma instância capaz de sustentar e de tornar possível uma produção que não está submetida à sanção imediata do mercado” (: 55).

Embora o Estado também possa “impor constrangimentos geradores de heteronomia e de se fazer de expressão ou de transmissor das pressões de forças

econômicas (...) das quais supostamente ele libera” (*op.cit.*), Bourdieu considera esta uma falsa antinomia, na medida em que a ciência pode servir-se do Estado para liberar-se dele, quando age de uma forma pró-ativa e lhe antecipa ao propor uma agenda de pesquisa própria, para a qual pede financiamento estatal. O avanço da cientificização, isto é, da diferenciação do campo científico, está diretamente ligado ao seu processo de autonomização, o qual encontra menos impedimentos na lógica e vocação universal das instituições estatais que financiam a pesquisa do que nos interesses categoriais dos investimentos privados, segundo o autor.

Bourdieu (2004: 68; 2001: 5-6) considera como uma regressão da autonomia da ciência quando ela é usada para legitimar ações políticas inspiradas em razões não científicas ou quando se notam pressões econômicas, especialmente em domínios nos quais os produtos da ciência são altamente lucrativos, entre os quais cita a biotecnologia. Um índice do aumento da heteronomia da ciência seriam os relatos constantes sobre casos de conflitos de interesse entre pesquisadores e interesses comerciais, por exemplo.

Em suma, a questão da autonomia tem papel central na teoria da diferenciação de Luhmann e de Bourdieu, pois “quanto mais se é autônomo, mais se tem chance de dispor da autoridade específica, isto é, científica ou literária, que autoriza a falar fora do campo com uma certa eficácia simbólica” (:74). É em virtude da especificidade do campo científico que ele é chamado pelo Estado para subsidiar suas políticas sanitárias e é em virtude da sua autoridade específica que ele é eleito pelo mercado como árbitro em disputas comerciais, o que será objeto do capítulo seguinte.

Para finalizar, cumpre reter deste primeiro capítulo e das perspectivas de Luhmann e de Bourdieu que a existência de autonomia não implica a inexistência de relações, pois a própria diferenciação concomitante à autonomização gera demandas recíprocas entre as esferas sociais. O próximo capítulo analisará algumas destas demandas nas relações entre a política, a ciência e a economia no âmbito das regras da Organização Mundial do Comércio. Estas foram criadas para minimizar efeitos negativos ao comércio que as políticas para lidar com o risco sanitário podem ter. Assim, pretende-se explorar o tema do risco à saúde como um problema das fronteiras entre as três esferas. As disputas que surgem na construção dessas fronteiras serão o objeto do último capítulo, que analisa uma controvérsia comercial sobre alimentos geneticamente modificados na Organização Mundial do Comércio.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA SANITÁRIA: RISCO PARA QUEM?

PARA SAÚDE, PARA O COMÉRCIO, PARA A CIÊNCIA OU PARA OS POLÍTICOS?

Os Membros devem garantir que toda medida sanitária ou fitossanitária é aplicada somente na medida necessária para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal, é baseada em princípios científicos e não é mantida sem evidências científicas suficientes (...)

Medidas sanitárias e fitossanitárias não devem ser aplicadas de forma a constituir uma restrição disfarçada ao comércio internacional

Organização Mundial do Comércio (1999: 60)

As citações em epígrafe foram retiradas do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS¹⁸) da Organização Mundial do Comércio (OMC). São exemplos dos tipos de obrigações que os Estados que são Membros desta organização internacional assumiram em troca dos benefícios prometidos pelas regras do livre comércio, conforme afirmado no preâmbulo do referido acordo: “Desejando o estabelecimento de um marco multilateral de regras e disciplinas que guiam o desenvolvimento, adoção e aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias para minimizar seus efeitos negativos ao comércio” (OMC, 1999: 59). O direito básico firmado no Acordo SPS é que os Membros da OMC podem adotar medidas para a proteção da saúde, mas este direito é condicionado ao seguimento das regras e disciplinas consensuadas naquele texto.

A primeira citação refere-se à obrigação de basear as medidas sanitárias na ciência e a obrigação de que a intervenção estatal para a proteção sanitária seja no limite desta necessidade, isto é, se restrinja ao possível para não exceder seu objetivo¹⁹. Ambas regras foram concebidas no intuito de remediar um problema comercial, explicitado na segunda citação, isto é, os Membros se comprometem a não transformar a política sanitária em protecionismo comercial disfarçado.

¹⁸ Na sigla em inglês de *Sanitary and Phytosanitary*. Embora o escopo deste seja a proteção à vida e saúde humana, animal e vegetal, esta pesquisa tem como foco a saúde humana e por isso, destacar-se-á este aspecto do Acordo, privilegiando-se o termo “sanitária” apenas.

¹⁹ Esta obrigação é exemplar do que Foucault (2004) caracteriza como a arte de governar do Estado neoliberal.

Pode-se exemplificar este problema quando um país bane a importação de queijo do país vizinho alegando que aquele produto não segue os padrões de fabricação para controle dos riscos à saúde, tal como estabelecidos em sua legislação, quando esta foi criada sob pressão de produtores nacionais para impedir a concorrência de seu queijo com um importado que chega a preços menores – podendo ser que os fabricantes nacionais de queijo tampouco sigam estes mesmos padrões.

Por um lado, a diferenciação funcional dos sistemas impõe ao sistema econômico um aumento de custos ou restrições à livre circulação de mercadorias por meio da operação normal do sistema político, devido à obrigação estatal de proteger a saúde da sua população. O sistema econômico tende a aceitar tais restrições fundamentadas na prerrogativa estatal de proteger a saúde.

Por outro lado, o sistema político está sujeito a todo tipo de pressões, inclusive, pressões de atores do sistema econômico para intervir para a proteção do mercado doméstico contra a concorrência de produtos externos – o que pode ser efetivado de modo direto, como por meio de tarifas e quotas ou indiretamente, implícito em políticas sanitárias deliberadamente restritivas ao comércio.

Sobretudo na perspectiva da liberalização comercial, as relações de risco são relações globais de definição de riscos: o que um país considera inaceitável, levando-o a intervir por meio de políticas sanitárias, pode afetar a exportação de produtos de outros países. Isto pode ser feito de forma genuína – isto é, com a real intenção de proteção à saúde da população contra riscos – ou de forma abusiva – sob o pretexto de proteção contra riscos sanitários, proteger não à população, mas a um grupo de produtores e comerciantes domésticos.

Em suma, do ponto de vista do campo econômico, as políticas sanitárias são percebidas como potenciais barreiras ao livre comércio. Este capítulo pretende analisar esta *forma criada pelo campo econômico de se defender dos riscos especificamente comerciais que o campo político cria quando este decide sobre o risco à saúde advindo do consumo de alimentos*. A primeira sessão se debruça sobre as relações entre o campo econômico e o político quando o primeiro insere o segundo dentro de suas regras – e ameaça sua autonomia – , no caso, por meio da adoção do Acordo SPS pelos Estados Membros da OMC. Dentre as regras criadas para o funcionamento do campo político, ocupa posição central a obrigação de fundamentação científica, tal qual a citação no início deste capítulo. Esta *remissão ao campo científico que o campo econômico impõe ao campo político* será objeto da segunda sessão.

A terceira sessão trata dos *riscos aos quais o campo científico se expõe ao ser colocado nesta conflituosa relação entre os campos econômico e político*. Se a ciência é chamada a mediar esta relação em virtude da percepção de sua autoridade específica e de sua autonomia, esta última é ameaçada por esta dupla demanda externa: a do campo econômico quando há suspeita de protecionismo disfarçado de proteção sanitária; e a do campo político que passa a depender da ciência lhe prover fundamentos para a formulação da política sanitária. Este é um dos aspectos da relação entre os campos científico e político que demanda uma *nova divisão de trabalho entre os três campos na definição do risco*, tema da última sessão deste capítulo.

Enfim, o objetivo deste capítulo é explorar as relações entre os campos político, econômico e científico na definição de uma política para a proteção contra os riscos à saúde. Nestas relações mostra-se o trabalho contínuo e conflituoso de construção das respectivas fronteiras entre os campos e a disputa pelo monopólio da competência para decidir sobre o risco sanitário. Esta última será o objeto específico do terceiro e último capítulo desta pesquisa.

2.1. O campo político dentro do campo econômico: risco sanitário ou risco comercial? Risco político!

Primeiramente, vale recuperar o histórico da inserção do tema “saúde” na agenda do comércio internacional. Como acima exposto, isto ocorreu devido à percepção da possibilidade de os Estados utilizarem a saúde como justificativa para criar restrições à livre circulação de produtos, em um contexto em que as restrições quantitativas ao comércio de bens, como quotas e tarifas, são gradualmente reduzidas. Isso se dá com a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), em 1947, um acordo multilateral pelo qual os países signatários se comprometem a reduzir suas barreiras comerciais, o que é feito em rodadas de negociação. Assim, ao longo da segunda metade do século XX, a evolução do desgravamento tarifário põe em evidência outras formas de restrição ao comércio, entre as quais a regulamentação de produtos que oferecem risco à saúde humana²⁰.

²⁰ No comércio internacional, o universo de produtos manufaturados submetidos a controles não-tarifários aumento de menos de 1% em 1974 para cerca de 20% em 1985 (MILNER *apud* LUCHESE, 2001: 28). No Brasil, a participação dos produtos sujeitos à vigilância sanitária no Produto Interno Bruto do Brasil é de 25% (ANVISA, 2004).

Percebeu-se que não bastavam as baixas tarifas de importação como resultado dos compromissos assumidos no âmbito do GATT para que um produto estrangeiro estivesse em condições o mais próximo possível da concorrência perfeita com o produto nacional. Ele deveria, ademais de cumprir com os regulamentos de seu país de origem, também cumprir com os requisitos sanitários do país de destino, o que aumentava seus custos ou, muitas vezes, impedia sua entrada. Assim, se um país requer advertências específicas no rótulo de produtos saneantes, a apresentação de estudos clínicos de medicamentos realizados em seu território, a rotulagem nutricional em sua língua oficial, registro de um cosmético no seu órgão sanitário, o produto estrangeiro tem que atender a estas exigências para ser importado. Por vezes, há exigências que impedem a entrada de produtos, como frangos provenientes de regiões acometidas pela epidemia da influenza aviária ou frutas que apresentam resíduos de pesticidas mais altos do que os considerados seguros no país de destino ou mesmo de pesticidas por ele não autorizados.

Se, por um lado, o objetivo destas medidas é considerado válido no âmbito do GATT, em seu artigo de exceções gerais²¹, por outro, há a preocupação de que elas podem ser utilizadas como pretexto para fins protecionistas, o que vai de encontro ao objetivo do regime multilateral de comércio, que é a liberalização comercial.

A inserção da problemática do risco à saúde nas regras da OMC se deu, portanto, com o objetivo de prevenir o sistema econômico do risco de o sistema político abusar da adoção de políticas sanitárias. *É uma tentativa de manter a autonomia e a diferenciação das duas lógicas de funcionamento dos dois campos: o político não pode se imbuir do intuito de intrometer-se no funcionamento do campo econômico – se houver medidas para proteção de mercado, estas devem ser fundamentadas nas regras comerciais, como políticas comerciais e não como política sanitária. Tampouco pode o campo econômico negar ao político o direito de operar segundo sua competência específica de proteção à saúde. O campo comercial pretende, desta forma, deixar claras as fronteiras de atuação de cada qual em um tema que as desafia, como o risco à saúde.*

Neste equilíbrio delicado, os países concordaram, em um foro internacional comercial, que uma política sanitária pode ser uma exceção a um dos princípios

²¹ O artigo XX.b estabelece o seguinte: “Desde que atenda ao requisito de que tais medidas não são aplicadas de uma maneira que constituiria uma forma de discriminação arbitrária ou injustificada entre países nos quais as mesmas condições prevalecem, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, nada neste Acordo deve ser estabelecido para obstruir/prevenir a adoção ou a aplicação, por qualquer parte contratante, de medidas: b) necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, animal e vegetal” (OMC, 1999: 455, tradução livre).

basilares do livre comércio, que é a não discriminação. Esta envolve dar a todos parceiros comerciais igualdade de tratamento. Entretanto, caso as condições sanitárias difiram, pode-se discriminar entre países, de acordo com essas diferenças. Por exemplo, um país pode impor restrições à importação de carne bovina de um país afetado pelo “mal da vaca louca” (ou encefalopatia espongiforme bovina), ao passo que mantém a importação de carne bovina de outros parceiros comerciais que não tiveram incidência daquela doença. A proteção à saúde animal e humana, neste caso, justifica a discriminação comercial entre parceiros. O outro princípio basilar do regime multilateral do comércio, o do tratamento nacional, implica dar aos produtos de outros países igualdade com os produtos domésticos (OMC, 1999, 2008), ou seja, evitar a discriminação que afete o comércio internacional.

Ao longo da segunda metade do século XX, o regime multilateral de comércio, por meio de diversas rodadas de negociação, aumentou a sua complexidade, estabelecendo, em 1994, a Organização Mundial do Comércio. Junto com sua criação, os países assumiram diversos compromissos mútuos para a promoção do livre comércio.

No que tange à relação entre saúde e comércio, o regime foi além de seu objetivo principal, que é a promoção do livre comércio entre os países, para o avanço do liberalismo econômico mais amplo. Ademais da redução às restrições à livre circulação de bens, o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS) tem o objetivo de restringir a intervenção estatal para a proteção à saúde que afete o comércio, mesmo que se aplique igualmente a produtores domésticos e externos, isto é, mesmo que não seja protecionista. A prerrogativa do campo político é respeitada, mas os limites a ela impostos são mais intrusivos, ou seja, interfere-se na autonomia deste campo.

Isto foi resultado da negociação da disciplina central do Acordo SPS: a fundamentação científica para a intervenção estatal. Os Membros da OMC obrigaram-se a justificar todas suas medidas sanitárias cientificamente. O campo político recebe do campo econômico uma instrução sobre como operar para reduzir ao máximo a exportação de perigos para este. *Sendo uma regra externa ao campo político, configura-se uma situação de heteronomia. Assim, uma definição sobre risco feita pelo campo político em um país corre o risco de ser contestada comercialmente na OMC.* A próxima sessão trata desta forma arriscada de relacionar o campo político ao campo científico imposta pelo campo econômico.

2.2. O campo econômico devolve seus riscos ao campo político: que recorra ao campo científico!

O Acordo SPS mantém os direitos e obrigações do GATT 1947, mas aprofunda e estabelece várias disciplinas. Entre os direitos e obrigações básicos, acrescenta um que é central em sua operação: a exigência de que as medidas sejam baseadas em princípios científicos e não seja mantida sem evidência científica suficiente. Estes requisitos estão no artigo 2.2, citado na epígrafe deste capítulo.

O campo econômico pretende estabelecer um limite à operação do campo político: suas medidas não devem extrapolar seu objetivo sanitário. *O critério estabelecido para discernir este limite está na ciência.* Os Estados se comprometem a utilizar uma avaliação de risco como base para suas decisões sobre o risco²². Por outro lado, os Membros mantêm o direito de definir o nível de proteção que consideram adequado para a saúde de sua população. *Frente a uma avaliação científica de risco, a decisão de como lidar com o risco é do campo político.*

As regras consensuadas no Acordo SPS estabelecem um tipo de equilíbrio entre os campos político e científico na definição da política sanitária. Cumpre avaliar como a jurisprudência da OMC tem interpretado esta relação. Esclareça-se que a criação daquela organização internacional fortaleceu o regime multilateral de comércio também pela instituição de um mecanismo de solução de controvérsias de viés jurídico. Este teria instaurado uma diplomacia comercial mais orientada por regras do que pelo poder político, conferindo mais previsibilidade ao comércio internacional (Lima, 2004: 75). O estudo das controvérsias comerciais na OMC permite avaliar, na disputa acerca da violação das regras pelos Membros, como a correlação de forças entre os campos se estabelece em cada caso concreto.

²² O artigo 5º determina que as medidas sejam baseadas em uma avaliação de risco, segundo técnicas internacionais de avaliação de risco (art. 5.1); os fatores técnico-científicos a serem levados em consideração nesta avaliação (art. 5.2), bem como fatores econômicos (art.5.3); a obrigação de levar em consideração o objetivo de minimizar os efeitos ao comércio no momento de estabelecer o nível apropriado de proteção (art. 5.4); impõe o objetivo de que os Membros sejam consistentes na definição do nível apropriado de proteção, em situações semelhantes (art. 5.5); a obrigação de adotar a medida menos restritiva ao comércio para atingir o nível escolhido de proteção (art. 5.6); o direito de adotar medidas provisórias, quando a evidência científica disponível é insuficiente (art. 5.7) e o direito de Membros solicitarem explicações a um Membro cuja medida não esteja baseada em padrões internacionais sobre a fundamentação da mesma.

Nos primeiros casos trazidos ao órgão de solução de controvérsias²³ sob o escopo do Acordo SPS, a jurisprudência estabeleceu o critério da relação racional ou objetiva entre a política sanitária e a evidência científica de risco. Em outras palavras, o campo comercial julga a relação estabelecida caso a caso entre o campo político e o campo científico – embora não tenha competência nem política nem científica para a regulação de risco.

A análise desta relação pode ser mais ou menos intrusiva, como ressalta Button (2004). A autora distingue entre análise de proporcionalidade estrita e ampla. A primeira permite que o revisor no âmbito da OMC condene uma medida sanitária como desproporcional ao risco identificado ou como desproporcional ao custo imposto a outros Membros. Ela é intrusiva, portanto, ao permitir indiretamente a revisão do nível de proteção escolhido pelo Membro, ou seja, a autonomia do campo político é desrespeitada. Coloca-se tudo na mesma balança - avaliação científica de risco, política de proteção e custo econômico – sem levar em consideração as especificidades de cada campo operando autonomamente.

A proporcionalidade ampla trata da relação entre a medida adotada e a evidência científica. Ela parte do pressuposto de que o nível de proteção não está em julgamento, mas somente a relação entre a evidência de risco e a medida tomada para controlá-lo. Button argumenta que a OMC não deve proceder à análise de proporcionalidade estrita das medidas sanitárias, pois isto vai além do acordado entre seus Membros, alterando o equilíbrio que eles estabeleceram entre proteção à saúde e promoção do livre comércio:

“Se os Membros escolhem impor duras restrições em resposta a pequenos riscos, o equilíbrio atual obtido na OMC os permite fazê-lo, desde que os riscos sejam cientificamente comprovados, as medidas sejam efetivas em controlá-los e que os riscos não possam ser razoavelmente tratados por medidas menos restritivas” (Button, 2004: 50).

O argumento da autora vai no sentido de reforçar a autonomia do campo político, embora impondo-lhe a exigência de recorrer à fundamentação científica. A seletividade do que será considerado como risco considerável permanece em suas mãos, mas se lhe impõe um modelo para proceder nesta seleção: deve recorrer aos cientistas e basear-se em uma avaliação de risco.

²³ O órgão de solução de controvérsias da OMC é formado por um painel ad hoc de três especialistas em direito comercial internacional e um Órgão de Apelação, com formação permanente de sete membros com mandato de quatro anos.

Há uma exceção, no entanto, para esta exigência: o Acordo SPS estabelece uma provisão para a adoção de medidas sem estarem baseadas em uma avaliação de risco²⁴. A jurisprudência entendeu que quatro requisitos têm de ser cumpridos, simultaneamente, para que os Membros possam fazer uso deste direito: 1) as medidas são adotadas em uma situação na qual a informação científica relevante é insuficiente; 2) as medidas adotadas baseiam-se em informações pertinentes; 3) o Membro deve procurar obter as informações adicionais necessárias para uma avaliação de risco mais objetiva; 4) o Membro deve revisar a medida dentro de um período razoável de tempo (OMC, 2008).

Estes requisitos demonstram que esta exceção é provisória e não desvincula o campo político da obrigação de demandar fundamento ao campo científico para as suas ações. Assim, se não há informações científicas suficientes para a condução de uma avaliação de risco, estas têm de ser buscadas. Esta regra do Acordo SPS, longe de indicar uma desobrigação do campo político com relação à justificativa científica para sua ações, longe de se constituir como exceção, demonstra com mais clareza a dependência na qual o campo político é colocado pelo campo comercial com relação ao campo científico. Os requisitos acima listados indicam que a provisoriedade da medida sem fundamentação científica se refere à *diferença dos tempos entre os campos*.

Operando autonomamente, a ciência nem sempre tem conhecimento à disposição do tomador de decisão política. Ademais de sua agenda de pesquisa ser diferente da agenda política, o tempo para gerar novos conhecimentos é diferente do tempo no qual uma decisão política tem de ser tomada²⁵. São temporalidades específicas. Entretanto, o campo comercial almeja acoplá-las, obrigando o campo político a rever sua decisão sobre o risco assim que a ciência prover o conhecimento demandado.

Um problema que surge deste acoplamento forçado é que a espera para obter a fundamentação científica necessária para cumprir as disciplinas do Acordo SPS possa

²⁴ O artigo 5.7 estabelece que: “Nos casos em que a evidencia científica relevante é insuficiente, um Membro pode adotar provisoriamente medidas sanitárias ou fitossanitárias baseadas na informação pertinente disponível, incluindo aquela proveniente das organizações internacionais relevantes bem como de medidas sanitárias ou fitossanitárias aplicadas por outros Membros. Nestas circunstancias, Membros devem almejar obter a informação adicional necessária para uma avaliação mais objetiva do risco e, conforme esta, revisar a medida sanitária ou fitossanitária dentro de um período razoável de tempo” (OMC, 1999: 62).

²⁵ “Pelo fato de o conhecimento científico pode ficar atrasado com relação à necessidade de tomar ações de proteção, o artigo do Acordo SPS sobre medidas provisórias reconhece a necessidade de proteger a capacidade dos governos de responder a ameaças percebidas à saúde sem esperar imóvel pelo veredicto do júri científico” (Button, 2004: 72, grifo meu).

resultar em *omissão dos governos, a qual seria politicamente inaceitável*. O que é desejável para o campo econômico, não o é para o sistema político. O campo comercial reconhece este *risco especificamente político*. Em uma controvérsia na qual estava sob disputa a fundamentação científica de uma medida, a jurisprudência argumentou que

“na avaliação sobre a existência de evidência científica suficiente, painéis devem ter em mente que governos responsáveis e representativos normalmente agem pela perspectiva da prudência e da precaução quando se trata de riscos de danos irreversíveis ou fatais à saúde humana” (OMC, Relatório do Órgão de Apelação do caso CE – Hormônios, para. 124 apud OMC, 2006: 339).

Ressalte-se que precaução é diferente do princípio da precaução. Este foi incorporado ao direito internacional ambiental na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, em seu Princípio 15²⁶:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Entretanto, a aplicação deste princípio em outras esferas do direito internacional ainda não é consensual (OMC, 2006: 336-341) e ele não foi incorporado às regras do comércio internacional. Embora seja arma poderosa para o campo político, o qual tem que agir em circunstâncias de incerteza e de insuficiência de informações quanto ao risco, o princípio da precaução não é aceito no campo comercial. O regime multilateral de comércio devolveu ao campo político um problema de risco, amarrando-o ao tempo e à agenda do campo científico.

Ademais das diferenciações entre os campos com relação ao tempo, a relação de dependência estabelecida nas regras comerciais entre o campo político e o científico é problemática porque aposta no conhecimento como base para a ação política. A ciência, como ressalta Luhmann, não gera apenas conhecimento, mas nela se aplica também o outro lado da forma verdadeiro/falso: ela corre o risco constante de não gerar novos conhecimentos. Ela está na fronteira entre o conhecimento e o desconhecimento. Entre o saber e o não saber, Beck (2007) estabelece toda uma tipologia do desconhecimento. Este pode ser consciente ou inconsciente; concreto e em princípio; não-querer-saber ou não-poder-saber:

²⁶ Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>.

- 1) *suposições seletivas* em luta ascendem do desconhecimento para o conhecimento no seu grau de autenticidade (o que é objeto de estudo de alguns sociólogos da ciência);
- 2) disto se diferencia o *não-querer-conhecer*;
- 3) o *desconhecimento reflexivo*: sabemos que não sabemos e o que não sabemos (aqui se diferenciam o conhecimento e o desconhecimento *em termos de conhecimento*);
- 4) *não-poder-conhecer conhecido*, a questão de como o conhecimento do não-poder-conhecer deve ser julgado, se deve ser considerado uma luz verde ou vermelha para fundamentar o desenvolvimento técnico, é uma das incertezas altamente discutíveis da modernidade que se fabrica perigos;
- 5) *Desconhecimento desconhecido/inconsciente (nicht-bewusstes)*, que sai do horizonte do conhecimento, o qual não reflete sobre suas próprias fronteiras: não sabemos o que não sabemos.
- 6) *Não-poder-conhecer desconhecido*: o desconhecido desconhecido.

Assim, a ciência não consegue acompanhar as necessidades de conhecer sobre as ameaças à saúde. Este problema é intensificado devido à velocidade com que os avanços científicos são incorporados na produção de bens de consumo: a avaliação de segurança destes produtos e a decisão sobre seu risco – um acoplamento entre os campos científico e político – não consegue acompanhar o tempo do lançamento constante de novos produtos – resultado de um acoplamento entre os campos econômico e científico. Isto porque o conhecimento científico é rapidamente incorporado pelo campo comercial, ao passo que o campo político fica para trás, à espera do conhecimento científico para avaliar os riscos destes produtos gerados pela ligação entre ciência e comércio.

A própria diferenciação dos campos gera esse descompasso. Como mencionado, o campo científico funciona segundo sua agenda de pesquisa, ditada por fatores internos e externos, com graus variados de autonomia, segundo fatores como a área de pesquisa, a instituição, o país. Entretanto, o regime multilateral de comércio impõe que o campo político exerça pressões ao científico, ameaçando a autonomia deste. Mas, devido ao grau variado do poder de refração da agenda científica, o campo político pode ficar refém do campo científico.

Em suma, o campo econômico coloca o campo político na dependência do campo científico para, paradoxalmente, garantir a autonomia política frente ao risco de ver suas medidas sanitárias questionadas na OMC. Este acoplamento entre política e ciência feito por meio das regras comerciais para prevenir a exportação de perigos comerciais oriundos das operações do campo político no tratamento do risco sanitário não deixa o campo científico, tampouco, imune. A complexificação da relação entre a

política sanitária e comércio internacional gera riscos para a ciência, o que será tratado na próxima sessão.

2.3. Os riscos para a ciência de ser envolvida nas relações entre política sanitária e comércio internacional

A tentativa de insular a regulação sanitária de motivações políticas que perturbariam a livre concorrência dos mercados, disciplinando a atuação do campo político pela fundamentação científica tem como contrapartida a interferência de interesses políticos e comerciais em foros técnico-científicos internacionais (Motta, 2007: 51-54). A autonomia do campo científico é colocada em risco com o aumento de sua importância para os sistemas político e comercial. Como mencionado no capítulo anterior, quanto mais autônomo um campo, mais ele é chamado por outros campos para falar em nome de sua autoridade específica; como contrapartida, quanto mais demandas ele sofre por outros campos, tanto mais se intensifica a defesa por sua autonomia, a qual está sempre a ser construída (Bourdieu, 2004).

Quando o campo científico não acompanha as demandas do campo político e uma medida sanitária de um Membro da OMC é questionada por outro Membro em sua fundamentação científica, a OMC pode se tornar um lócus para o debate científico, roubando a cena em temas de controvérsia científica. Esta ingerência do campo econômico na autonomia das operações científicas tampouco é livre de riscos para o próprio regime multilateral de comércio. Isto porque, se este remete à ciência a fundamentação das medidas sanitárias, aposta na autoridade da operação específica daquele campo. Ao interferir nesta operação, ele arrisca perder o que considerava valioso na ciência, sua diferenciação funcional e autonomia de funcionamento, sobretudo com relação a interesses políticos.

O Acordo SPS favorece essa ingerência da OMC em assuntos científicos, ao estabelecer que o mecanismo de solução de controvérsias deve buscar assessoramento científico, nos casos sob o escopo deste Acordo que envolvem questões científicas²⁷. A convocação de cientistas para auxiliar a resolução de controvérsias comerciais levanta

²⁷ O artigo 11.2 estabelece que “Em uma disputa sob este Acordo envolvendo questões científicas ou técnicas, o painel deve pedir assessoramento de especialistas escolhidos em consulta com as partes na disputa. Para este fim, o painel pode, quando achar apropriado, estabelecer um grupo assessor de especialistas técnicos, ou consultar as organizações internacionais relevantes, sob a solicitação de qualquer parte na disputa ou por iniciativa própria” (OMC, 1999: 65).

uma série de questões para as relações entre os campos sociais. Uma delas é em que medida os especialistas em direito comercial que compõem o mecanismo de solução de controvérsias da OMC entrarão no escrutínio de argumentos científicos e mesmo em debates científicos, quando a chave para a resolução do caso *sob judice* é remetida à ciência.

A praxe para os casos sob o Acordo SPS tem sido convocar cientistas, não como grupo, mas individualmente. Nesta situação, demanda-se do painel da OMC um juízo científico, na medida em que tem que avaliar alegações competitivas entre os dois lados, tarefa para a qual não estão equipados²⁸. Os argumentos em disputa recorrem às armas da ciência, não ficando a controvérsia limitada a questões do direito internacional comercial. Ressalte-se, mais uma vez, que este risco de perda na autonomia da ciência, quando o argumento científico é arbitrado não por cientistas, mas por revisores legais, é um perigo para o campo econômico, que elegeu os cientistas como árbitros das políticas sanitárias.

Junto ao risco do comércio mediar controvérsias científicas, há o risco de que a tarefa do órgão da OMC seja desempenhada, de fato, pela ciência, se aos especialistas convocados é dada a palavra final em uma controvérsia comercial. Isto ficou evidente em um dos casos, quando um especialista manifestou seu desconforto e preocupação com esta delegação de responsabilidade, afirmando que ao responder à questão que lhe foi feita, ele estaria “pré-esvaziando, de fato, o resultado daquele painel” (*Hormones US Panel Report and Canadá Panel Report Annex: Joint Meeting with Experts para 64* apud BUTTON, 2004: 52).

Cabe ressaltar que os especialistas não são parte das instituições do mecanismo de solução de disputas da OMC, não havendo garantias de que serão convocados especialistas apropriados nem há supervisão do uso que tem sido feito de sua assessoria. Há o problema da limitação do escopo das perguntas feitas aos especialistas. Estas podem não corresponder às áreas de expertise e competência pelas quais os especialistas foram convocados como tais; ademais, as perguntas podem ir além das evidências e conceitos científicos para considerações de gestão de risco de diferentes respostas regulatórias²⁹, isto é, além da competência científica para deliberações políticas.

²⁸ Em um dos casos, sobre amianto, o painel enfatizou que não era sua função por fim a um debate científico (conf. BUTTON, 2004: 51)

²⁹ O uso do termo regulação significa um tipo de intervenção do Estado na economia distingue-se pela setorialidade, isto é, um autoridade pública específica para uma área de intervenção; pelo alto grau de especialização técnica devido ao conhecimento necessário para intervir – neste caso, a autoridade estatal

Este último ponto leva à questão mais ampla sobre a natureza do exame que o painel realiza sobre as políticas sanitárias dos Membros da OMC: são especialistas em direito comercial internacional avaliando medidas sanitárias que se baseiam em especialidades científicas e regulatórias³⁰. Em outras palavras, tem-se o campo comercial se imiscuindo em operações de competência dos campos político e científico, uma situação clara de heteronomia nas relações entre os campos.

2.4. O risco como um problema de fronteiras: por uma nova divisão de trabalho entre os campos

Não se trata apenas de um problema de heteronomia quando as regras da OMC estabelecem que se devem convocar especialistas científicos para arbitrar controvérsias comerciais sobre a forma pela qual uma dada sociedade decidiu sobre um risco à saúde. Sociologicamente se pode questionar neste caso a própria divisão de trabalho entre os campos sociais estabelecida na OMC. Como defende Beck (2007: 23), risco é um tema mediador que exige uma nova divisão de trabalho entre a ciência, a política e a economia.

Este tipo de relações entre campos estabelecido na OMC pode ser questionado por dois motivos principais. Primeiramente, por não poder o tema do risco sanitário ser confinado às fronteiras do campo científico, ou melhor, nas relações entre os campos, este ter um *status* privilegiado com relação aos demais. Em segundo lugar, porque a decisão sobre como lidar com um risco à saúde, mesmo se nominalmente remetida ao campo científico, demandará deste não uma operação especificamente científica, de produção do conhecimento sobre o risco, mas uma decisão de tipo político, isto é, uma definição de como a sociedade quer viver frente à diversidade de ameaças fabricadas. Analisemos os dois pontos mais detidamente.

que decide sobre o risco precisa saber de risco e de alimentos; e pela independência decisória com relação a ingerências do poder central. (Motta, 2008: 23-25). Assim, uma autoridade regulatória é parte do poder público, embora seja um tipo de ator político diferenciado para atuar em uma área na qual possui competência específica e não está sujeito – ou luta por esta autonomia – às pressões específicas que um ator do campo político no sentido mais amplo do termo, como representação de interesses, está.

³⁰ Este abismo de competências, não pode ser superado apenas recorrendo-se a especialistas para auxiliar na disputa, argumenta Button (2004: 55): “A disponibilidade de especialistas científicos não colocará, entretanto, os revisores em uma posição melhor para avaliar as muitas outras considerações e forças que dão forma às decisões regulatórias. Estes fatores não-científicos são particularmente importantes na determinação do nível de proteção e nos meios regulatórios de atingi-lo (...)”.

O campo científico não está melhor posicionado para tratar do risco sanitário porque sua especificidade na produção do conhecimento não o torna necessariamente um especialista em risco. Beck (2007) questiona a própria idéia de especialista em riscos, pois segundo sua definição de risco como catástrofes antecipadas, ninguém pode ser considerado especialista em prevê-las e controlá-las. Nos termos de Luhmann, sendo o risco uma forma de lidar com o futuro, não se pode ter conhecimento sobre o futuro, mas apenas um palpite sobre o que pode acontecer e sobre o melhor curso de ação no presente para lidar com as probabilidades futuras. Assim sendo, devido ao conceito de risco, o conhecimento científico não tem *status* diferenciado para ter, se não o monopólio, ao menos privilégio na definição da política sanitária adequada. Não se trata, portanto, de uma tarefa específica do campo científico devido à diferenciação funcional das esferas sociais.

Adicionalmente, a própria diferenciação progressiva da ciência gera não só mais conhecimentos como também mais desconhecimento (conf. tipologia do desconhecimento de Beck, na seção 2.2 acima). Luhmann ressalta (2008: 28) que a sociedade moderna orientada pelo risco é produto da própria especialização científica que descobre os efeitos das conquistas tecnológicas ao mesmo tempo em que expande as possibilidades de pesquisa para conhecer novos e mais riscos. Neste sentido, Beck afirma que a autoridade da ciência no assunto se abala à medida em que a ela própria descobre mais perigos e não mais segurança, transformando a normalidade de hoje no perigo de amanhã: “o progresso da ciência contradiz suas afirmações de certeza iniciais. É o sucesso da ciência que coloca suas afirmações sobre risco em dúvida” (2007: 73).

Tal constatação não nega à ciência seu papel – sim, diferenciado - na definição de uma política sanitária, sobretudo em virtude da abstração da experiência dos riscos. Estes precisam ser tornados visíveis ao público, o que é feito pelos especialistas científicos (conf. sessão 1.2.1 no capítulo anterior). Entretanto, como ressalva Beck, por mais que um pensamento das ciências naturais seja necessário para conceber e visualizar as ameaças e os riscos no mundo, todos os diagnósticos sobre os perigos, *todo o saber dos cientistas não pode responder às questões, eminentemente políticas: “como queremos viver”, “quanto os homens estão dispostos a tolerar?”*.

A resposta a esta pergunta envolve a aceitação política e cultural, não um conhecimento especializado: “entre a negação e a aceitação de danos potenciais não existe uma ponte científica” (:74). Este é o segundo ponto na divisão do trabalho entre os campos para a definição da política sanitária. Nos problemas de risco, a própria

ciência se contradiz, mas “defende, inquebrantável, seu (...) monopólio para responder – segundo seus critérios imanentes – à pergunta notoriamente política: quão seguro é seguro o suficiente?” (ibidem). A sociedade de risco demanda uma nova divisão de trabalho entre os campos, com maior reconhecimento do papel da política e relativização do papel da ciência.

“As relações de definição dominantes conferem uma posição de monopólio às ciências técnicas e naturais: elas (seu *mainstream*, não especialistas dissonantes ou cientistas alternativos) decidem, sem a participação pública, o que, frente a incertezas ameaçadoras, é tolerável e o que não é” (Beck, 2007: 73).

Estas relações de poder dominantes podem ser conceituadas como o modelo da tecnocracia. Neste, o Estado é regido por técnicos e especialistas, já que seus problemas são cada vez menos normativos e políticos e cada vez mais questões “objetivas”; assim, mesmo os políticos tendo responsabilidade nominal, são os técnicos que decidem. Neste modelo, o espaço para a deliberação democrática é pequeno, ela é considerada ineficaz para resolver questões que são de natureza técnica. Entretanto, este próprio entendimento da operação do campo político como cada vez mais esvaziada de conteúdo político é parte de uma ideologia da técnica e da ciência, (Habermas, 1968; Marcuse, 1985; Sobral, 1988).

Para Marcuse³¹ (1985), o progresso técnico-científico possibilita à sociedade do capitalismo avançado não só o incremento das forças produtivas, mas é em si uma forma de ideologia. Habermas (1968) afirma que, se antes da sociedade capitalista as limitações técnicas mantinham a produção do excedente dentro de um padrão que não colocava em jogo as cosmologias tradicionais de legitimação da sociedade, o avanço técnico-científico na sociedade capitalista gera um tal descompasso das forças

³¹ Marcuse (1985; Habermas, 1968) considera a sociedade de capitalismo avançado uma sociedade unidimensional que integra todas as esferas sociais. Ela se justifica pela filosofia da racionalidade tecnológica e a lógica do domínio (sobre a natureza e o homem), negando a lógica da crítica e do protesto. Este universo é totalitário, mas aparentemente confortável e razoável, polido por uma democracia, na qual, entretanto, as liberdades foram sufocadas. A legitimação desta sociedade é possível com a crescente produtividade das forças produtivas permitida pelo progresso tecnológico, o que garante uma vida mais confortável aos trabalhadores, esvanecendo sua consciência de exploração e seu potencial de esclarecimento e emancipação. Assim, a racionalização (no sentido de plausibilidade) da falta de liberdade do homem é feita pela técnica, devido à comodidade da vida permitida pela produtividade do trabalho; a falta de liberdade não é vista, assim, como irracional, ou como questão política. *Este conteúdo político da razão técnica* é o ponto de partida analítico da teoria da sociedade de capitalismo avançado de Marcuse.

Para este autor, embora o progresso técnico forneça as condições objetivas para uma transformação radical da sociedade – no sentido de libertação em relação à necessidade do trabalho alienado, configurando-se um reino da liberdade –, este progresso é controlado e guiado pelos interesses sociais dominantes. Assim, o poder sufoca as potencialidades libertadoras do progresso técnico e perpetua um estado de necessidade não necessário. A utopia é tecnicamente possível, mas politicamente inalcançável na sociedade do capitalismo avançado.

produtivas com o marco institucional que demandou uma nova forma de legitimação. As interpretações cosmológicas do mundo perdem seu caráter vinculante e se transformam em convicções subjetivas de vinculação apenas privada. Surgindo como crítica às anteriores, as novas formas de legitimação assim se justificam, ao substituir a tradição por uma interpretação científica do mundo. Por meio desta pretensão, “mantêm funções legitimadoras e subtraem as relações de poder existentes tanto à análise quanto à consciência pública” (: 66). Por isso são uma ideologia em sentido estrito, prossegue o autor, justificam-se como crítica às ideologias.

Na sociedade de capitalismo avançado, o Estado assume um papel de regular as disfuncionalidades do mercado, a fim de manter a estabilidade e o crescimento do sistema econômico. A política assume, assim, um caráter negativo: não visa a realização de fins práticos, mas a resolução de questões técnicas, se transformando em uma política de meios, não de fins. Excluída as questões de conteúdo, a solução de tarefas técnicas não necessitaria estar aberta à discussão pública, o que leva a uma despolitização da massa da população (Habermas, 1968).

Esta suspensão da discussão de fins não é percebida, pois é legitimada pela ideologia da ciência e da técnica. Embora o progresso técnico-científico seja resultado da interdependência entre a técnica e a ciência com o sistema produtivo - sendo que elas mesmas se transformam em forças produtivas que valem mais do que o trabalho -, o progresso aparece como independente dos interesses sociais dominantes ligados ao sistema produtivo, como autonomamente responsável pelo crescimento econômico e a melhoria na comodidade da vida. Esta aparência e as coações materiais legitimam a despolitização da sociedade. A tecnocracia é uma forma de política plebiscitária na qual se aprovam os administradores técnicos do progresso³².

Este modelo de tecnocracia falha em uma sociedade que cada vez mais se depara com os perigos trazidos pelo progresso, argumenta Beck (2007). Recorrendo-se aos conceitos de Habermas e Marcuse, pode-se dizer que as recompensas materiais trazidas pela ciência e pela tecnologia como forças produtivas perdem seu poder de coação à medida em que se tornam visíveis os riscos que as acompanham. Assim, se na

³² Em permanente diálogo com a obra de Marcuse, Habermas ressalta que no conceito de racionalização como processo pelo qual a sociedade moderna se constitui como tal, não se trata apenas de uma forma, tal como enfatizado por Weber – a expansão da lógica da ação racional relativa a fins -, mas tem um conteúdo político. Transformar as questões políticas em “objetivas” e “técnicas” implica uma dominação política oculta porque os fins da ação racional deixam de ser explicitados como escolhas entre alternativas, e são dados de antemão pelas relações de poder estabelecidas. Assim, esta caracterização tecnocrática do Estado torna a definição política um exercício de poder irreconhecível enquanto tal, porque disfarçada de técnica.

sociedade do capitalismo avançado a ciência e a tecnologia assumem a forma do controle e garantem a legitimação do poder político, na sociedade de risco, elas passam a ser associadas também ao signo do descontrole, isto é, aos efeitos não previstos e indesejados do progresso.

Aí reside, para Beck, o potencial emancipador da sociedade de risco. A modernização reflexiva é um estágio no qual a sociedade industrial tem de lidar com o outro lado do progresso técnico-científico. Na sociedade de risco, argumenta ele, a autoridade e o papel da técnica e das ciências naturais está minando. Pode-se dizer que seu papel como ideologia está em questão. Quanto mais os riscos se tornam visíveis e tematizados, menos eficazes são as soluções técnicas, pois a definição da realidade de um risco já implica que a racionalidade técnico-científica da sociedade industrial do capitalismo avançado não conseguiu despolitizar a questão e legitimar os riscos.

As relações de divisão de trabalho entre os campos científico, político e econômico estabelecidas nas regras da OMC indicam, entretanto, que esta racionalidade da sociedade industrial permanece válida – embora coexistindo com a da sociedade do risco –, pois aposta na capacidade dos Estados de conhecer, controlar e legitimar os riscos à saúde de suas populações. Deste ponto de vista, não pode haver politização ou debate público sobre a forma como lidar com um risco – a não ser que isto embute um interesse comercial de protecionismo de mercado, o que será debatido no próximo capítulo.

Antes de passar para o estudo de caso dos alimentos geneticamente modificados, vale sumarizar os principais pontos discutidos neste capítulo. A análise das regras da Organização Mundial do Comércio para disciplinar a elaboração de medidas para lidar com o risco sanitário evidenciam que as relações entre política sanitária e comércio se complexificaram, inclusive, com a judicialização possibilitada pelo mecanismo de solução de controvérsias. Aumentou a importância do comércio internacional e, portanto, o peso que as regulações sanitárias implicam no comércio, o que cria um perigo para o campo econômico. A reação deste, por seu turno, devolve perigos para o campo político, que vê sua autonomia estrangida e dependente do campo científico. Entre economia e política, está o uso das armas da ciência, o que gera perigos também para o campo científico.

O aumento da diferenciação e complexidade dos campos aumenta a produção de riscos em suas relações uns com os outros, inclusive o risco de interferência em suas respectivas autonomias. As regras da OMC estabelecem, portanto, um modelo de

relações entre os campos que considera minimizar este problema. Entretanto, a definição de como uma sociedade pretende lidar com o risco à saúde desafia esta divisão de trabalho estabelecida na OMC. Este ponto será aprofundado no próximo capítulo, por meio do estudo de uma controvérsia comercial naquela organização iniciada por três países do continente americano, Estados Unidos da América (EUA), Canadá e Argentina, contra a política sanitária das Comunidades Europeias (CE) relativa a OGMs.

CAPÍTULO 3

OS ALIMENTOS GENETICAMENTE MODIFICADOS: UM (NÃO) PROBLEMA DE RISCO

As Comunidades Européias, ao longo destes procedimentos, tentaram remover a biotecnologia do contexto da agricultura moderna a fim de exagerar os riscos e a incerteza científica. O Canadá, por outro lado, tem almejado trazer a biotecnologia exatamente de volta ao seu próprio contexto

Canadá, citado em Organização Mundial do Comércio (2006: 193)

O uso malicioso de termos distorceu a forma de ver estes produtos [biotecnológicos] e como eles deveriam ser tratados. Particularmente, apreciaríamos se as Comunidades Européias se abstivessem de usar conceitos como “câncer”, “pode induzir mudanças dramáticas não desejadas”, “infestação...para causar contaminação”, dentre outros.

Argentina, citada em Organização Mundial do Comércio (2006: 199)

Retiradas do Relatório do Painel da Organização Mundial do Comércio intitulado *Comunidades Européias – Medidas afetando a aprovação e comercialização de produtos biotecnológicos*, as citações em epígrafe evidenciam o conflito internacional em torno da definição de risco sobre os alimentos produzidos pela biotecnologia moderna³³. O Canadá e a Argentina contestam a ênfase dos europeus na existência de riscos associados a esses produtos, em uma luta por definições. Juntamente com os Estados Unidos da América (EUA), estes países formam o outro lado da controvérsia comercial, o da acusação. Em sua perspectiva, tais produtos não são uma problemática de risco.

Esta disputa entre países também é uma luta entre campos pela definição do risco sanitário relativo aos alimentos geneticamente modificados. Assim, o Canadá cita o enquadramento do problema nas fronteiras do campo *econômico*, ao referir-se à

³³ Neste caso, eles se referem aos produtos agrícolas obtidos com o uso da biotecnologia moderna, isto é, sementes para fins de alimentação humana ou animal. A modificação genética moderna se difere das anteriores por permitir o cruzamento entre os materiais genéticos não entre espécies, mas entre reinos distintos (animais, vegetais, bactérias, protozoários). Um dos exemplos clássicos é a inserção de um gene de bactéria em uma planta para dotá-la de propriedades inseticidas, protegendo-a contra pragas. Outro exemplo comum é a inserção de um gene de outra bactéria que torna a planta resistente aos produtos agrotóxicos que combatem as pragas, o que facilita o trabalho de aplicação destes produtos. Pode-se também mesclar as duas modificações. Nesta pesquisa, utilizaremos intercambiavelmente os conceitos de alimentos transgênicos e OGMs ou organismos geneticamente modificados (usos mais cotidianos), produtos biotecnológicos ou da biotecnologia moderna (uso feito pelo Painel da OMC).

agricultura moderna; a Argentina evidencia a discussão *científica* sobre o risco; ambos contestando a *política* europeia para alimentos transgênicos. Este capítulo tem como objeto a disputa entre campos e entre países pela definição do risco dos alimentos geneticamente modificados. Ela será analisada a partir do referido relatório do órgão de solução de controvérsias da OMC³⁴.

O estudo deste caso permitirá a caracterização dos campos econômico, político e científico no caso dos alimentos geneticamente modificados por meio de uma perspectiva comparada sobre a inserção de três países das Américas no comércio internacional agrícola destes alimentos. EUA, Canadá e Argentina se inserem em uma posição semelhante no campo comercial, como grandes produtores e exportadores agrícolas, cujas cadeias do agronegócio são em grande medida verticalizadas, com concentração de capital e grande participação de multinacionais; no campo científico, como expoentes na pesquisa e na aplicação comercial da biotecnologia em alimentos; no campo político, por uma regulação liberal que não considera os alimentos geneticamente modificados como uma problemática específica de risco.

Este capítulo se divide em quatro partes. A primeira analisa as acusações dos EUA, Canadá e Argentina contra as medidas europeias sobre os OGMs. A segunda se debruça sobre os argumentos da defesa europeia. A terceira, mais longa, tem os resultados a avaliação do Painel como principal objeto. A última seção compara os posicionamentos dos campos político, econômico e científico nos diferentes lados da disputa comercial e em termos de relações globais de definição de risco.

3.1. As acusações dos EUA, Canadá e Argentina: discriminação contra os alimentos geneticamente modificados

De início, importa esclarecer que os três países submetem argumentos ao Painel separadamente, o que não impediu este de tratá-los como “os países reclamantes”, na medida em que as acusações são as mesmas. Aqui também serão tratados de forma conjunta, posto seu interesse comum neste procedimento. Neste sentido, o Painel nota que:

³⁴ Em agosto de 2003, Estados Unidos, Canadá e Argentina solicitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC o estabelecimento de um painel para analisar medidas das Comunidades Europeias estariam afetando a importação de produtos agrícolas e alimentícios provenientes dos três países. Em se tratando da mesma acusação, os três pedidos foram tratados em um único painel. O relatório do Painel foi finalizado em 29 de setembro de 2006, com a conclusão de que as CE haviam descumprido obrigações assumidas no âmbito do Acordo SPS.

“se alguns dos requerentes são empresas dos EUA, outros são empresas européias. Parece não haver requerentes que sejam empresas canadenses ou argentinas. O Painel reconhece, entretanto, que todas as Partes reclamantes produzem para exportação os produtos sujeitos a este contencioso” (OMC, 2006: 466).

Estes três países da América se posicionam muito semelhantemente no mercado agrícola mundial dos produtos geneticamente modificados e não é coincidência seu pedido de Painel à OMC sobre o mesmo objeto e ao mesmo tempo. Ao longo deste capítulo, os trataremos como “partes reclamantes”, “a acusação”, “países americanos”, “países exportadores” intercambiavelmente. Esta sessão se subdivide em 3 partes, que correspondem às três acusações feitas contra as Comunidades Européias.

3.1.1. A moratória aos produtos geneticamente modificados

As Comunidades Européias³⁵ adotam um sistema de aprovação para a liberalização comercial de produtos biotecnológicos: estes não podem ser comercializados sem autorização prévia, a qual envolve uma avaliação científica e uma regulatória³⁶. Esta decisão de como lidar com a problemática do risco dos OGMs não foi questionada por nenhum dos países reclamantes. Por exemplo, o Canadá considera que este modelo europeu possui uma fundamentação científica, na medida em que

“a natureza dos riscos associados com produtos biotecnológicos varia consideravelmente segundo a variedade da planta, assertivas gerais sobre os riscos do produtos biotecnológicos, como uma classe, não podem ser feitas” (: 39).

Assim, a prerrogativa do campo político de agir segundo sua lógica na proteção contra os riscos sanitários é respeitada. O que é contestado, como primeira acusação neste Painel, é que as Comunidades Européias teriam suspenso seus procedimentos de aprovação, adotando uma moratória de fato aos produtos biotecnológicos. Isto porque deixam de ser avaliados caso a caso segundo os riscos que apresentam e são banidos em bloco. A demanda é que as Comunidades Européias permitam o funcionamento normal de seu sistema de aprovação. Desta normalidade depende o campo econômico para que haja comercialização de produtos. Embora a diferenciação funcional deixe o campo econômico dependente da operação do campo político, a expectativa comum dos países

³⁵ Na OMC, as Comunidades Européias (CE) figuram como Membro, embora hoje o termo utilizado mais comumente seja o de União Européia (UE). Aqui utilizaremos ambos ou, em alguns locais, Europa ou europeus (embora nem todos os países europeus sejam parte da União Européia).

³⁶ Conferir nota de rodapé 29 no capítulo anterior.

exportadores é de haver chances de aprovação dos produtos biotecnológicos (OMC, 2006: 28; 42).

Como argumentado no primeiro capítulo, é característico do campo político se apresentar como um sistema de controle, com tendência para a ação e ser compelido por seu código a tomar decisões. Ele transmuta demandas externas de problemas de risco em duas formas: 1) intervir, isto é, definir uma política de regulação de riscos – seja proibindo um produto, seja impondo medidas de gestão de risco como rotulagem obrigatória –, assumindo as conseqüências que sua implantação pode ter; 2) não intervir, quando não considera que o risco demanda controle, assumindo as conseqüências caso danos se revelem graves no futuro.

As regras claras e previsíveis do sistema de aprovação informam o campo comercial sobre as formas pelas quais o campo político lhe pode exportar perigos: aprovando, rejeitando ou impondo restrições aos seus produtos. Entretanto, quando o campo político se debate continuamente sobre um problema e não decide, ele opera de uma maneira não esperada pelo campo comercial. Os países reclamantes alegam que esta operação viola as regras comerciais.

Ademais, a acusação é que a suspensão do sistema de aprovação das Comunidades Européias é uma discriminação intencional para afetar o comércio internacional.

“A moratória afeta desproporcionalmente produtores que não pertencem às CE comparando-se com os produtores da CE, dado que a maioria dos produtos biotecnológicos são produzidos nos Estados Unidos, Argentina, Canadá e China” (: 43).

Essa discriminação violaria as regras do campo comercial e o campo político estaria indo além de suas competências na regulação do risco sanitário para considerações de ordem econômica ao agir no sentido de proteger seus produtores agrícolas, usurpando para si a lógica comercial.

3.1.2. A questão do tempo: atraso para decidir

A segunda acusação é de que as Comunidades Européias não conseguiram considerar solicitações de aprovação de produtos específicos sem atrasos indevidos. Os atores neste foro internacional comercial demandam que o campo político justifique suas demoras, o que, segundo as regras comerciais, deve ser feito recorrendo-se à ciência.

Ressalte-se que o tempo do campo econômico é diferente do tempo político. O campo econômico tem pressa em comercializar os produtos³⁷, a fim de obter retorno dos investimentos feitos, especialmente, em pesquisa científica e desenvolvimento de produtos que incorporam a nova tecnologia. O grau de acoplamento entre o campo econômico e o científico é alto, ou seja, o primeiro incorpora rapidamente o que é produzido no segundo, adicionando o valor do conhecimento de ponta aos novos produtos. Esta rapidez com que a economia adota novas tecnologias impõe um problema ao campo político para a gestão de risco. Atrasado desde já, ele precisa recorrer ao campo científico para que este avalie os riscos advindos do consumo destes produtos – os quais, ressalte-se, já estão prontos para entrar no mercado, somente à espera desta avaliação.

Não sendo esta agenda própria do campo científico, mas uma demanda externa, muitas vezes ele não responderá aos anseios do campo político, seja no que concerne o conhecimento solicitado ou o tempo esperado. Como a avaliação de risco é uma operação do campo científico para utilização em um contexto que lhe é externo, o da política sanitária, a ciência não se responsabiliza em avançar nesta agenda de pesquisa, refratando as demandas de outros campos que podem interferir em sua autonomia³⁸. O que lhe é solicitado por ser uma operação científica, já não o é, pois não surgiu da própria lógica de funcionamento da pesquisa científica.

3.1.3. As medidas de salvaguardas: um desrespeito ao campo científico!

A terceira e última acusação dos três países se dirige às medidas nacionais de alguns Estados Membros das Comunidades Europeias contra a comercialização, em

³⁷ Não é demais remeter aos escritos de Benjamin Franklin, citados por Weber em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1986: 33): “tempo é dinheiro; quem pode ganhar dez contos por seu trabalho diário e durante metade do dia fica passeando ou preguiçando em seu quarto, não pode apenas calcular o que gastou para seus prazeres, mesmo se tiver sido apenas seis centavos, pois além destes gastou ou jogou fora também cinco contos ou muito mais”.

³⁸ Como apontado por Latour (2001: 17-22), Louis Pasteur foi exemplar em manter a autonomia da pesquisa científica ao mesmo tempo em que criava interesses em outros campos em financiá-la, fabricando demandas sociais, às quais, ao fim, não prometia necessariamente resultado algum. Assim, sua carta ao Ministro da Instrução Pública da França em 1864, relaciona sua pesquisa sobre fermentação à sua possível aplicação à fabricação de vinhos que, por sua vez, é um fator que pesa positivamente na balança comercial da França com a Inglaterra. Procura, desta forma, convencer a autoridade pública de lhe financiar a pesquisa em uma quantia fixa para um período específico. Logo em seguida, entretanto, afirma desde já que não pode garantir nenhum resultado, solicitando uma previsão orçamentária de longo prazo para financiar a pesquisa. Por fim, não promete que os possíveis resultados de suas pesquisas poderão ser imediatamente visualizados – por exemplo, na balança comercial com a Inglaterra. Pasteur ressalva que a aplicação do conhecimento não é uma questão que lhe concerne, somente lhe motiva conhecer a planta microscópica que causa a fermentação do suco de uva!

seus respectivos territórios, de alguns produtos previamente aprovados no âmbito regional³⁹. A acusação principal contra estas medidas seria a de que não se baseiam na ciência ao mesmo tempo em que contrariam as avaliações científicas já realizadas.

“Não só os Estados Membros das CE falharam em produzir as requeridas avaliações de risco, eles também ignoraram tanto as avaliações de risco realizadas pelos Estados Membros das CE nos quais foram feitos os pedidos de aprovação quanto as opiniões submetidas pelos comitês científicos das CE apoiando aqueles pedidos e, mais tarde, as opiniões emitidas em resposta à evocação dos procedimentos de salvaguardas subjacentes às medidas nacionais” (: 49).

Os EUA argumentam que, embora os Estados Membros tenham fornecido motivos para suas medidas, eles não são justificados por não se constituir em avaliações de risco científicas. Após esta breve apresentação dos argumentos de acusação dos países americanos, passemos à defesa européia.

3.2. A defesa das Comunidades Européias: os transgênicos como uma nova problemática de risco

As Comunidades Européias iniciam sua defesa reiterando a lógica de funcionamento do campo político para decidir sobre a política sanitária:

“As Comunidades Européias certamente não pretendem impor sua abordagem prudente a outros países, os quais são livres para formar suas próprias opiniões sobre o equilíbrio de benefícios e riscos. De forma semelhante, esta acusação na OMC não deve ser utilizada como um meio de as partes reclamantes imporem sua abordagem às Comunidades Européias ou, inclusive, a qualquer outro país, especialmente em um momento no qual os países em todo o mundo estão ainda tentando esclarecer suas posições respectivas nesta questão complexa” (: 64).

Confinando o tema do risco dentro das fronteiras do campo político e, conseqüentemente, fora das do campo comercial, parte importante da defesa consistiu em caracterizar o tema dos alimentos transgênicos como uma nova problemática de risco, defendendo que sua complexidade vai além do escopo do Acordo SPS. Os alimentos obtidos por meio da biotecnologia moderna seriam um novo tema, não

³⁹ A legislação européia estabelece que a competência para decidir sobre a liberação comercial de produtos geneticamente modificados envolve uma partilha de competências entre a autoridade científica, responsável pela avaliação de risco, e a autoridade política, responsável pelo gerenciamento de risco. O processo envolve a participação das autoridades competentes na matéria nos Estados Membros; entretanto, a decisão é regional e vincula todos os Estados. A legislação européia prevê, porém, a possibilidade de que os Estados Membros adotem medidas de salvaguarda contra as decisões regionais. Alguns Estados têm se utilizado desta prerrogativa.

passível de ser tratado da mesma forma que os alimentos convencionais. Nesta novidade, os europeus condicionam o aspecto de oportunidade dos OGMs à segurança:

“As Comunidades Europeias reconhecem os benefícios potenciais da nova tecnologia e apóiam a abordagem adotada no Preâmbulo do Protocolo de Biossegurança, o qual afirma que ‘a biotecnologia moderna tem grande potencial para o bem-estar humano se desenvolvida e usada com medidas adequadas de segurança para o meio-ambiente e a saúde humana’” (: 66).

A fim de fazer pender o equilíbrio para o lado das ameaças, afirmam que os danos podem ser irreversíveis, usando argumentos científicos, tais como: nenhuma das técnicas de modificação genética consegue controlar o local da inserção do gene, bem como sua estabilidade, o que pode ter efeitos não desejados; pesquisas indicam a possibilidade de que também modificações exitosas possam trazer danos à saúde e ao meio-ambiente, de acordo com o tipo de OGM e seu uso intencional.

O aporte científico em sua argumentação objetiva enfatizar o outro lado do progresso da ciência: o aumento também do desconhecimento, já que ao mesmo tempo em que se criam novas técnicas de inserção genética, se cria o desconhecimento sobre o local de inserção do gene. Evidencia os limites do campo científico e a discrepância dos tempos entre os campos. Assim, as Comunidades Europeias comunicam sua preocupação com o desconhecimento dos efeitos de longo prazo da modificação genética moderna, ao afirmar que apenas recentemente as pesquisas começaram a identificar as questões de segurança dos OGMs (“*long term effects are largely unknown*” apud OMC, 2006: 66)⁴⁰. Assim, embora os produtos já estejam no mercado, gerando lucros, a pesquisa científica sobre efeitos destes produtos mal começou, e a autoridade política está nesta encruzilhada de tempos distintos. A forma pela qual o

⁴⁰ Beck (2007) cita o caso dos OGMs como exemplo da relação entre risco e conhecimento. Segundo ele, não se trata de ‘ainda não saber’, mas de ‘não poder saber’, pois até hoje pouco ou nada se sabe sobre os efeitos de longo prazo de seu consumo, mas ‘o risco de não saber’ e o ‘desconhecimento desconhecido’ se tornaram objeto de controvérsia entre defensores e críticos da biotecnologia. Levanta, assim, as questões: “Quanto desconhecimento se pode permitir sem cair em perigos incontroláveis, quais suposições e hipóteses de desconhecimento parecem relevantes e quais podem ser desconsideradas “sem perigo”: qual mescla de conhecimento e desconhecimento e de controle e acidente é tolerável em uma ação responsável? Não menos discutível, nestas situações, é saber quais instâncias e instituições sociais são tanto legitimadas quanto em condições de responder a essas perguntas e quais critérios são aplicáveis para tanto” (Beck, 2007: 216-217). Com base na defesa europeia, poderíamos distinguir, da tipologia do desconhecimento proposta por Beck, 1) o “desconhecimento reflexivo”, já que as CE afirmam que não se sabe ainda sobre efeitos adversos específicos tais como toxicidade, alergenicidade, transferência horizontal de genes e resistência antibiótica, isto é, ela sabe que não sabe e o que não sabe; 2) o “não-poder-conhecer conhecido”, isto é, os efeitos adversos de longo prazo, os quais só poderão ser conhecidos com o tempo e as pesquisas – ou seja, com o “querer conhecer” –, bem como o local de inserção genética, que não se pode controlar no atual estado da técnica e 3) o “desconhecimento desconhecido”, quando afirmam a possibilidade de danos irreversíveis.

campo político pode tratar esta nova problemática de risco comportaria um leque de respostas, ressaltam as Comunidades Européias:

“Diante destes riscos, governos ao redor do mundo, desde a primeira comercialização dos OGMs no início da década de noventa, começaram a tratar da questão de como regular os OGMs. Abordagens regulatórias abarcam desde banimentos totais até o *laissez faire*. A maioria, entretanto, consiste no estabelecimento de um sistema de aprovação específico para OGMs, baseado em uma avaliação de risco detalhada caso a caso. Frequentemente, tais sistemas são baseados em uma abordagem de precaução, e as decisões são condicionadas, algumas vezes, a considerações outras que as científicas, tais como, por exemplo, considerações sócio-econômicas. Dada a evolução constante da ciência sobre OGMs, abordagens regulatórias estão sob constante revisão em muitos países” (: 67).

Nesta exposição de marcos regulatórios possíveis, as Comunidades Européias sublinham o lado da precaução e a opção de aliar ciência a fatores sócio-econômicos, se afastando da linha de argumentação que foca a fundamentação científica com eixo principal da regulação sanitária, embora não se afaste da base na ciência como parte do processo. O campo político assim reforça sua autonomia para aplicar sua própria lógica de funcionamento, sopesando os diferentes fatores tal como ele considera politicamente adequado. Após esta introdução da defesa européia, analisaremos sua argumentação em resposta às três acusações dos países das Américas.

3.2.1. A questão do tempo: atraso cientificamente fundamentado

As Comunidades Européias esclarecem que, devido à rapidez dos desenvolvimentos na ciência, às controvérsias sociais em seu território e aos debates científicos e regulatórios no plano internacional, houve necessidade de alterar sua legislação. A nova legislação estabeleceu que as submissões para aprovações de produtos biotecnológicos ainda pendentes de aprovação teriam que ser re-submetidas sob as novas regras, o que explicaria, em parte, a demora nos procedimentos.

Ademais, argumentam que todas as submissões pendentes foram objeto de solicitação de informações adicionais, devido à insuficiência dos dados para a realização de uma avaliação de risco apropriada, segundo a legislação. Os requerentes teriam atrasado consideravelmente, em muitos casos.

“Por uma questão de princípio, as Comunidades Européias defendem que é legítimo requerer informações adicionais necessárias para completar uma avaliação de risco e/ou para cumprir com certos padrões de gestão de risco ou comunicação de risco tais como

estabelecidos pelo regulador e como aplicáveis ao produto em questão. Este princípio se aplica, em geral, para qualquer produto que passa por um procedimento de aprovação ou inspeção instituído para assegurar que este produto é seguro. Ele se aplica *a fortiori* quando o produto em questão é baseado em uma nova tecnologia que, em geral, não foi objeto de teste ou experimentação e que é reconhecida pela Comunidade internacional como tendo características que inerentemente requerem prudência e precaução” (: 71).

A defesa consiste, portanto, em reafirmar a lógica específica da autoridade pública responsável pela política sanitária, defendendo a legitimidade de sua racionalidade própria.

3.2.2. Negação da moratória

Se as Comunidades Européias reconhecem a existência de atrasos no sistema de aprovação, elas negam, entretanto, a existência de uma moratória. O argumento é de que, se há atraso, não pode haver banimento, pois o atraso implica no funcionamento do campo político. Em seu entendimento, mesmo se houvesse uma moratória na aprovação de produtos biotecnológicos, ela não poderia ser objeto de acusação perante a OMC. As Comunidades Européias, no limite de assumir a falha de operação do campo político, defendem que, neste caso, as regras do campo comercial não se aplicariam:

“Em todo caso, mesmo assumindo que com base nestas ‘evidências’ e, apesar de todos os fatos reais, pudesse ser dito que houve no passado uma suspensão sistemática do procedimento de aprovação, tal padrão ou prática como tal não constituiria uma medida contestável sob o Acordo da OMC” (: 72).

Na tentativa de se livrar das regras do campo comercial, as Comunidades Européias argumentam que o escopo de riscos contra os quais sua política visa proteger vai além dos riscos cobertos pelo Acordo SPS da OMC. O campo político luta para refratar as pressões do campo comercial em disciplinar suas ações. Considerando sua propensão a ser provocado pelos temas de risco como novos problemas políticos, este campo resiste a ter sua autonomia limitada por obrigações do campo comercial, refratando as pressões destes segundo sua lógica própria.

3.2.3. As medidas de salvaguarda: o tempo político é diferente do científico

No que se refere à terceira e última acusação, as Comunidades Européias se defendem afirmando que as medidas de salvaguarda nacionais são provisórias,

pendentes de uma avaliação regional⁴¹. Neste ponto, as CE defendem flexibilidade na interpretação do Acordo SPS, “especialmente em casos nos quais o conhecimento científico ainda está em desenvolvimento e os riscos potenciais que estão sob avaliação são importantes” (: 73).

Os Estados Membros que impediram a comercialização em seus territórios de produtos aprovados no nível regional teriam agido conforme o tempo político que não pode esperar pelo tempo que a ciência leva para prover a autoridade política com os conhecimentos sobre a segurança dos produtos e, diante da possibilidade de riscos que considera consideráveis, intervém em seu controle.

Em suma, pode-se resumir a defesa das Comunidades Européias do seguinte modo: os atrasos na consideração das submissões não violam o Acordo SPS; não há suspensão geral no processo de autorização de produtos OGMs; e as medidas de salvaguarda nacionais não violam as regras da OMC. Antes de passar aos resultados do exame do Painel, resumiremos os principais argumentos em disputa no quadro abaixo:

Quadro I – O que está em disputa

	Acusação dos países americanos	Defesa européia
Decisão	As Comunidades Européias aplicaram uma moratória contra os OGMs, decidiram não tomar decisões, o que <i>discrimina comercialmente</i> estes produtos	Os OGMs são uma <i>nova problemática de risco</i> e o campo político é autônomo para decidir como lidar com ele, sem interferência das regras comerciais. Não há moratória.
Tempo	As Comunidades Européias atrasaram na apreciação da liberalização comercial destes produtos sem que houvesse <i>justificativa científica</i> para tanto.	Os <i>atrasos foram cientificamente justificados</i> , devido à necessidade de informações para a condução da avaliação de risco.
Ciência	As medidas de salvaguardas dos Estados membros da CE não têm fundamentação científica.	As medidas de salvaguardam se baseiam na discrepância entre o tempo do conhecimento científico e o tempo no qual o campo político tem que agir.

3.3. Os resultados do exame do Painel sobre a moratória européia aos OGMs

No exame dos argumentos de cada parte nesta disputa⁴², o primeiro passo do Painel foi determinar quais medidas estavam *sob judice*, quais sejam, i) a moratória geral das CE na aprovação de produtos biotecnológicos; ii) as medidas das CE afetando

⁴¹ Com base no artigo 5.7 do Acordo SPS que permite essa exceção à fundamentação de uma medida sanitária em uma avaliação de risco (conf. sessão 2.2. do capítulo 2).

⁴² Como o Painel sempre inicia suas considerações sobre cada alegação a partir de um resumo dos argumentos das Partes, por estas aprovado no contexto da revisão do relatório, a análise desta seção de Resultados cobre os argumentos mais importantes submetidos pelas Partes na primeira seção do Relatório. Por isso, a fim de evitar a repetição, apenas foi feita uma leitura dos posicionamentos iniciais de cada país e se passou diretamente para os resultados do Painel.

a aprovação de produtos específicos; iii) as medidas de salvaguardas dos Estados Membros⁴³. Tendo em vista a necessidade de se fazer uma escolha metodológica, dada a extensão do relatório do Painel, esta pesquisa privilegiará *a moratória como objeto de análise*. Esta pode ser considerada como a questão central da disputa comercial, sendo as outras duas derivadas desta, servindo de prova da generalidade da moratória.

Esta seção segue as subdivisões da argumentação do Painel sobre a moratória, nomeadamente, a definição da medida em questão; a existência de uma moratória geral nas aprovações, (a intenção de suspender as aprovações, a ausência de aprovações durante o período de tempo relevante, os documentos e pronunciamentos que citam uma “moratória”, fatos e histórias individuais de procedimentos de aprovação); a análise da consistência com as obrigações estabelecidas nos artigos do Acordo SPS, conforme as acusações.

3.3.1. A definição da medida em questão

Os países na disputa acusam as Comunidades Europeias de suspender a aprovação dos produtos biotecnológicos, com a ressalva de que a consideração das petições não foi paralisada totalmente, apenas não foram objeto de decisão final – momento chave do procedimento de aprovação. A alegação, portanto, é de que houve

⁴³ As legislações europeias em questão são Diretiva 90/220/CEE, Diretiva 2001/18 (que substituiu a primeira) e Regulação 258/97. O Painel repassou as principais etapas dos procedimentos de aprovação europeus para os OGMs: o requerente submete sua petição a um Estado Membro; a autoridade competente examina a petição e prepara um relatório de avaliação, o qual é circulado para os demais Estados Membros para comentários. Caso seu relatório conclua que o OGM não deva ser comercializado, ele rejeita o pedido, explicitando os motivos de sua decisão e o processo é encerrado. Caso contrário, os outros Estados Membros podem pedir informações adicionais, fazer comentários ou levantar objeções arrazoadas para a comercialização do produto. Não havendo oposição, a autoridade competente inicial autoriza a comercialização.

Se há objeções, aumenta-se o prazo para que a Comissão e os Membros costurem um possível acordo. Mantidas as objeções, o procedimento sobe para o nível comunitário, no qual a Comissão Europeia prepara um projeto de resolução, consultando, para tanto, o comitê científico relevante no âmbito das CE. Tendo levado a opinião deste em consideração, o projeto de resolução é submetido para votação ao Comitê Regulatório apropriado. Este é formado pelos Estados Membros e presidido pela Comissão. Se este não chega a uma decisão, por maioria qualificada, a Comissão deve elevar o projeto ao Conselho de Ministros. Este vota também por maioria qualificada a aceitação ou rejeição do projeto. Caso ele não decida no prazo estabelecido, a Comissão deve adotar a resolução que propôs. Sendo esta favorável à comercialização, o Estado Membro ao qual a petição foi inicialmente feita dá o consentimento para a comercialização do produto, que vale para todo o mercado comum europeu. Todo o procedimento é amarrado por prazos. No caso de alimentos, a regulamentação europeia prevê um procedimento simplificado quando é provada a equivalência substancial entre os alimentos convencionais e os produtos feitos a partir de OGMs, mas que não os contém.

suspensão da operação normal do campo político no que se refere a sua maior distinção que é a capacidade de tomar decisões.

“é nos pontos críticos da tomada de decisão, ou etapas-chave, do procedimento de aprovação que as petições foram bloqueadas” (: 428).

Em sua defesa, as CE sustentaram que não houve moratória ou suspensão, mas que a ausência de aprovações e os atrasos eram resultado de ações prudentes e responsáveis e não de uma “decisão de não decidir”. A não liberação dos produtos biotecnológicos seria fruto, portanto, da própria operação do campo político, segundo seus termos, sem a anomalia que seria a decisão de não decidir.

O Painel considera que os três países reclamantes concordam sobre o que está em questão, ou seja, a moratória geral das CE na aprovação de produtos biotecnológicos. Suas distintas acusações levam a esta mesma medida:

“De acordo com os Estados Unidos, a ausência de aprovação é o resultado de um ato definitivo, embora não publicado – uma decisão consciente, no nível político, das Comunidades Européias de não permitir nenhuma submissão chegar à etapa da aprovação final.

(...) Na visão do Canadá, houve uma decisão “política” efetiva da parte das Comunidades Européias de não aprovar as submissões. Canadá considera que é essa efetiva “decisão de não decidir” (...) que é a fonte da suposta moratória.

(...) A Argentina também afirma que a moratória *de facto* é o resultado de uma decisão” (: 430).

A moratória em questão foi definida pelo Painel com três elementos essenciais: 1) não foi adotada por uma regra ou procedimento formal, se caracterizando como uma medida *de facto* das CE; 2) foi aplicada a todas as submissões sob consideração durante o período, sendo, portanto, *geral*; 3) envolveu a *suspensão efetiva de decisões finais* de aprovação.

3.3.2. A existência de uma moratória geral nas aprovações

O Painel considerou favoravelmente a consideração dos países reclamantes de que tanto a Comissão Européia quanto os Estados Membros têm responsabilidades no processo de aprovação e podem agir de forma a atrasá-lo ou impedi-lo⁴⁴. Avaliando

⁴⁴ Entre as formas de aplicar a moratória, os Estados Membros podem atrasar a primeira avaliação e submissão do relatório; podem objetar a comercialização do produto sugerida por outro Estado Membro em seu relatório; podem constituir uma minoria que bloqueia votações favoráveis nos comitês regulatórios e no Conselho; podem recusar consentimento à comercialização quando são o país

como possível a aplicação de uma moratória, o Painel passou a considerar se havia intenção, por parte das Comunidades Europeias, de adotar esta decisão.

A *intenção* das CE de suspender as aprovações foi aferida com base em evidências tais como declarações e pronunciamentos oficiais. Os países reclamantes trouxeram como prova da moratória uma declaração formal feita por cinco Estados Membros das CE (Dinamarca, Grécia, França, Itália e Luxemburgo), em uma reunião do Conselho de Ministros⁴⁵ em junho de 1999, abaixo transcrita:

“Declaração das delegações da Dinamarca, Grécia, França, Itália e Luxemburgo relativa à suspensão de novas autorizações de OGMs

Os Governos dos seguintes Estados Membros (Dinamarca, Grécia, França, Itália e Luxemburgo), no exercício dos poderes que lhe competem no que tange o plantio e a comercialização de organismos geneticamente modificados (OGMs),

dada a necessidade de colocar em vigor um arcabouço mais firme e transparente, particularmente para a avaliação de risco, que leve em consideração as especificidades dos ecossistemas europeus, para o monitoramento e rotulagem,

dada a necessidade de restabelecer a confiança pública e de mercado,

sinalizam para a importância de a Comissão submeter, sem delongas, projetos de novas resoluções garantindo a rotulagem e rastreabilidade de OGMs e de produtos derivados de OGMs e declaram que, enquanto estas regras não forem adotadas, de acordo com princípios preventivos e de precaução, tomarão as medidas necessárias para que qualquer nova autorização de plantio e comercialização seja suspensa” (apud OMC, 2006: 435).

Conhecida como a Declaração do Grupo dos Cinco, ela foi usada como evidência de que estes Membros das CE agiriam como uma minoria para bloquear o processo de aprovação. A defesa consistiu na explicação de que este tipo de declaração não tem conseqüências legais, conforme jurisprudência da Corte de Justiça Europeia, mas que os Membros, conscientes disso, “recorrem a essas declarações para fins políticos – para mandar uma mensagem para outras instituições, para o público ou para satisfazer uma necessidade política” (: 435). Em uma arena constituída no campo político como o Conselho de Ministros, os atores “jogam” para a platéia política, se utilizam de estratégias tipicamente políticas para comunicar com seu público.

No entanto, um outro público, atento a outras regras, as do campo econômico, vigia atento as ações nesta arena, não deixando que tais declarações se encerrem no

responsável pela petição. Já a Comissão pode demorar a submeter o projeto de resolução ao comitê apropriado ou ao Conselho e pode deixar de convocar o Comitê Regulatório para votar.

⁴⁵ Denominado atualmente como Conselho da União Europeia, ou simplesmente Conselho, constitui a principal instância de decisão da União Europeia. Reúne representantes dos Estados-Membros no nível ministerial, de acordo com as questões sob exame: agricultura, economia e finanças, política externa, etc.

campo político. Assim, as conseqüências das ações realizadas no Conselho não se restringem a sua platéia. Embora apostem na suposta ausência de efeitos legais destas declarações e, portanto, em uma relativa autonomia de suas ações do campo político, os atores políticos europeus têm suas falas usadas contra eles no sistema de resolução de controvérsias comerciais da OMC. Assim, o Painel manifesta seu entendimento de que a referida declaração comprova uma intenção dos países que a assinam de impedir a aprovação de produtos OGMs no mercado europeu.

O próximo passo na acusação foi argumentar que a Comissão Européia poderia ter aprovado os produtos a despeito do bloqueio do Grupo dos Cinco⁴⁶, mas abdicou do uso de seus poderes para desbloquear a aprovação baseada em considerações políticas. Isto porque “considerava que não tinha o apoio político necessário para completar os procedimentos de aprovação adotando suas próprias medidas” (: 441). O Painel concordou que a falta de apoio dos Estados Membros pode ser um ponto sensível para a Comissão, retomando que os procedimentos de aprovação europeu prevêm a votação no nível comunitário como exceção, tendo como regra básica a aprovação consensuada entre os Estados Membros. A palavra final da Comissão Européia teria sido evocada pelo legislador somente como último recurso. Entretanto, a formação de uma minoria bloqueadora do processo cria uma situação sistemática de oposição às propostas da Comissão, tornando o recurso à intervenção da Comissão uma regra e não mais a exceção⁴⁷.

Estas ações do Grupo dos Cinco e da Comissão Européia podem ser interpretadas por meio das imagens do bloqueio e do congestionamento como politização da política, conceituadas por Beck (1997). Segundo o autor, na modernização reflexiva⁴⁸, contexto em que se configura a sociedade de risco, os perigos

⁴⁶ Estes países poderiam constituir uma minoria bloqueadora da aprovação dos produtos, elevando a decisão para o nível comunitário. Apenas a Comissão poderia desbloquear o processo, submetendo projetos de resolução para votação ao Comitê Regulatório e ao Conselho e, persistindo o bloqueio, adotando estas medidas. Ademais destes procedimentos, a Comissão tinha a competência para elaborar novas regras para exigir a rotulagem e rastreabilidade dos produtos OGMs e seus derivados. No entanto, estas regras só foram adotadas em 2003.

⁴⁷ Citando o Painel, “A Comissão, portanto, tinha razões para acreditar que não mais poderia aprovar petições com o apoio de (maioria qualificada) dos Estados Membros. Nestas circunstâncias altamente excepcionais e, considerando a sensibilidade da aprovação de produtos biotecnológicos, é plausível que a falta sistemática de apoio político, aliás, a oposição, pelos países do Grupo dos Cinco era uma questão e uma preocupação para a Comissão. Esta situação poderia, a nosso ver, ter dissuadido a Comissão de fazer uso total dos procedimentos relevantes para completar o processo de aprovação, apesar das obrigações legais aplicáveis” (: 442).

⁴⁸ “Os modernizadores, assim como seus críticos, permanecem no mesmo lugar ou são absorvidos por um conjunto de opiniões e interesse divergentes. Este declínio do processo de implementação da industrialização, anteriormente tão bem lubrificado pelo consenso, retarda o processo e é o precursor de

fabricados pelo progresso tecnológico e industrial não são facilmente legitimados como na sociedade industrial da modernidade simples:

“politização implica um decréscimo da abordagem da regra central; significa que os processos que anteriormente sempre se desenvolveram sem atrito malograram, resistindo a objetivos contraditórios. Estas são condições em que os vários grupos e níveis de tomada de decisão e participação mobilizam uns contra os outros os recursos do estado constitucional. (...) Surge então uma ‘paralisia relativa’ geral” (Beck, 1997: 36).

Como condições de politização se apresentam o congestionamento, o bloqueio, a luta pelo consenso e a reforma das modernizações. Enquanto os Estados Membros fazem uso das duas primeiras, a Comissão Européia se utiliza das duas segundas, seja por meio de gestões junto a cada país, seja por meio de revisões de legislação que conduziu a fim de obter o apoio político. Entretanto, tais ações eminentemente políticas são julgadas segundo regras comerciais, que não levam em consideração as especificidades de cada campo, tanto menos estas categorias de ação política reflexiva, que não cabem na visão sociedade industrial de modernidade simples na qual são negociados os Acordos da OMC. As ações especificamente políticas somente são levadas em consideração para comprovar sua inconsistência com as regras comerciais. A heteronomia a que está exposto o campo político no que tange a regulação sanitária de produtos com efeitos sobre o comércio internacional fica evidente neste caso em análise.

Finalmente, somando-se à constatação de que havia formas de efetuar uma moratória pelas ações de Estados Membros e da Comissão e à inferência acima de que não havia a intenção, por parte da Comissão, de aprovar produtos biotecnológicos à revelia do apoio político de seus Membros, o Painel constatou que não houve nenhuma aprovação durante o período analisado nem rejeição de produtos, isto é, não foram tomadas decisões finais. A seguir, o Painel passa ao exame das provas de que houve uma moratória européia contra os alimentos transgênicos.

3.3.3. As provas da moratória

A ausência de aprovações é confirmada pelo Painel também a partir de documentos e declarações da Comissão Européia, de Comissários, do Conselho, do

uma auto-limitação anárquica e autocontrole da industrialização, como de costume, não questionada previamente” (Beck, 1997: 59).

Parlamento Europeu, de representantes dos Estados Membros e das submissões das CE ao próprio Painel nesta controvérsia e, em um segundo momento, por meio da análise de casos individuais de produtos sob aprovação.

(i) Documentos e pronunciamentos oficiais

Contrariamente à defesa das CE de que os atrasos se justificaram em virtude da solicitação de novas informações para a avaliação de risco, estas peças evidenciam, segundo os reclamantes e o Painel, que a não aprovação foi por motivos políticos, não fundamentados cientificamente. A lógica de funcionamento específica ao campo político não vale por si, ele está preso ao campo científico para legitimar-se frente ao campo econômico. Vale citar alguns trechos. Referindo-se a um documento da Comissão de novembro de 2000, o Painel estabelece o seguinte juízo:

“[Este documento] não fundamenta o argumento das CE de que houve uma suspensão por causa de “requerimentos [pelos Estados Membros ou pela Comissão] de informações adicionais sobre questões complexas de avaliação e gestão de risco”. Em vez disso, ele sugere que a suspensão foi resultado de preocupações públicas e debate político, os quais, de acordo com o documento, tornaram difícil aprovar petições” (: 450).

Nota-se que preocupações públicas e debate político não são válidos neste contexto da OMC. Outra prova retomada de que foram motivações políticas que levaram à moratória é afirmação do Comissário Europeu para Saúde e Proteção do Consumidor de que, quando a legislação europeia sobre OGMs foi adotada, em 1990

“era um momento no qual a preocupação acerca dos OGMs era menos evidente. O procedimento de aprovação se tornou obsoleto à medida que aumentaram as preocupações de consumidores e, conseqüentemente, Estados Membros se tornaram mais e mais relutantes a aprovar a comercialização de novos OGMs”⁴⁹ (: 453).

Assim, quando a nova legislação sobre rotulagem e rastreabilidade foi apresentada, ele afirmou que ela iria construir a confiança do público e permitir o fim da moratória. Na visão deste Comissário, esta é uma ação dos Estados Membros em resposta a preocupações públicas⁵⁰, *a despeito da ciência*:

⁴⁹ Em um discurso em junho de 2000.

⁵⁰ E cinco meses depois, ele afirma em um discurso que “na UE, preocupações públicas sobre a aplicação da biotecnologia no setor agro-alimentício resultaram em uma moratória de facto nas autorizações de novos OGMs” (: 454).

“na UE, os Comitês Científicos já avaliaram uma série de OGMs e concluíram que eles não ameaçam o meio-ambiente ou a saúde humana”⁵¹ (: 454).

“Embora nossos assessores científicos tenham dado luz verde ao plantio e à comercialização de plantas e alimentos OGMs, nossos Estados Membros bloquearam novas autorizações desde 1998” (: 455)⁵²

Não tendo fundamentação científica, segundo o Comissário competente pela saúde e defesa do consumidor, a preocupação do então Comissário Europeu para o Comércio e hoje ironicamente Diretor-Geral da OMC, foi sustar qualquer suspeita de motivação protecionista para a alegada moratória:

“A atual moratória não foi inventada pelos Estados Membros por razões protecionistas: ela reflete o fato que a segurança alimentar é uma questão altamente sensível e política para os cidadãos europeus” (: 456).

Como vimos no capítulo anterior, o Acordo SPS da OMC não se restringe a impedir o protecionismo comercial disfarçado de preocupação com a saúde; ele vai além deste objetivo e exige que as intervenções estatais na economia sejam restringidas ao estritamente necessário, estabelecendo para isto o critério da fundamentação científica. Não tendo base científica, nem motivação comercial, a moratória foi decidida *politicamente*. Não basta, portanto, que não haja motivações protecionistas na moratória europeia, os atrasos e a suspensão não são livres de implicações para o campo comercial. O Painel assim comenta sobre o discurso do Comissário de Comércio:

“a ausência de aprovações também é uma questão comercial” (: 456).

Assim, após analisar um amplo leque de declarações e documentos europeus, o Painel conclui que eles evidenciam a existência de uma moratória de facto que impediu a aprovação de produtos biotecnológicos. O conceito de moratória seria, a seu ver, adequado para descrever a situação porque esta se configura como uma “ausência *temporária* de aprovações”, “conseqüência de suspensão deliberada nas aprovações”, confirmando a acusação de que

“Agiu-se ou deliberadamente não se agiu, de maneira a evitar aprovações durante um certo tempo” (: 462)

A idéia de deliberação é fundamental para conceituar a moratória como ação tipicamente política, fruto de uma decisão e, portanto, contingente. A contingência remete ao conceito de risco proposto por Luhmann. A forma pela qual o campo político lida como o tema do risco é, por si, sempre arriscada. Aprovar o produto abre um

⁵¹ Em um discurso em setembro de 2001.

⁵² Em um discurso em novembro de 2001.

caminho de oportunidades e nenhum dano; as oportunidades podem não se concretizar; pode abrir um caminho de oportunidades acompanhadas de sérios e irreversíveis danos à saúde e ao meio-ambiente. Não aprovar o produto fecha as portas das oportunidades possíveis – mas incertas – por temor de danos potenciais que, por sua vez, podem também não se concretizar. A decisão de agir seja proibindo os produtos biotecnológicos ou liberando-os pode se revelar no futuro como inapropriada para aquele risco, caso as vantagens ou os danos não se confirmem.

A moratória, no entanto, é uma terceira forma de lidar com o risco: não é a imposição de restrições, tampouco a liberação irrestrita: é o adiamento da decisão, como afirmado pelo Painel, “não agiu”. E, por ser deliberada, é em si uma decisão política, porém uma decisão de não decidir. O objeto da decisão, isto é, a problemática dos riscos dos OGMs, é deixado para segundo plano frente a uma questão meta-política ou reflexiva⁵³: a moratória é uma decisão de como (não) decidir sobre o problema do risco.

Mais do que uma decisão pela intervenção no mercado via exigência de rotulagem e rastreabilidade dos produtos OGMs, por exemplo, a qual exportaria o problema para o campo econômico na forma de custos, *a não decisão deixa aquele campo em permanente espera frente a um futuro incerto e, portanto, arriscado*. As decisões econômicas de investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos dependem das perspectivas de comercialização do mesmo. A incerteza com relação à atuação do campo político é um risco em si para atores do campo econômico que dependem do funcionamento normal daquele campo, isto é, decidindo por liberar, banir ou restringir, aprovando produtos ou rejeitando-os, mas sempre decidindo. A seguir, o Painel analisa um a um os processos de aprovação de produtos para confirmar se a moratória foi geral.

(ii) Fatos e histórias de procedimentos individuais de aprovação

Como ambos os lados nesta controvérsia alegam que os fatos e histórias individuais comprovam seus respectivos argumentos, o Painel decidiu analisar caso a caso para concluir se houve uma moratória geral na aprovação, conforme acusam EUA,

⁵³ Baseando-se na argumentação de Beck (1997), pode-se definir a reflexividade política como a politicização da política, na confrontação das instituições criadas para decidir sobre a segurança e os riscos dos alimentos geneticamente modificados com questionamentos recorrentes às suas decisões, gerando incerteza política e constante negociação dos termos do jogo. Não se debate o risco, mas as decisões sobre o risco.

Canadá e Argentina ou se os processos individuais fluíram sem interrupções, não configurando uma moratória, segundo a defesa europeia. Este exame é longo e pretendemos resumir-lo, sem seguir as categorias do Painel, definindo para tanto três elementos de análise: os argumentos científicos, os argumentos comerciais e os argumentos políticos.

Primeiramente, pode-se conceituar como *argumento científico* tanto a acusação quanto a defesa. A justificativa das CE para os atrasos era reiteradamente “Estados Membros levantaram preocupações científicas legítimas” (: 471; 473), que “qualquer atraso que tenha ocorrido é inteiramente legítimo e relativo a considerações de avaliação e gestão de risco (: 475). *A ciência é sua arma de defesa*. A acusação persistia em invalidar a justificativa científica das CE. *A ciência é arma de contra-argumentação*:

“Nenhum dos Estados Membros que fizeram objeções no Comitê Regulatório ofereceram uma avaliação de risco concorrente ou evidência científica para suas objeções, tampouco identificaram quaisquer inadequações na avaliação do SCP [*Scientific Committee on Plants* ou Comitê Científico para Plantas]. Nada nos autos indica que a Comissão tenha comunicado quaisquer preocupações científicas ao requerente ou identificado alguma incompletude na petição” (: 475).

O Painel tendeu a concordar com a argumentação dos três países da acusação, entrando, para tanto, no debate científico e consultando especialistas para auxiliá-lo na empreitada. Assim, examina a avaliação do SCP sobre os riscos potenciais do uso de genes marcadores de resistência antibiótica e riscos para organismos não-alvo, preocupações sobre resistência e tolerância.

“O SCP notou que era “improvável” que qualquer gene que conferisse resistência sobrevivesse ao processamento.

(...) um dos especialistas aconselhando o Painel, Dr. Squire, observou que a questão da resistência antibiótica fora considerada na opinião do SCP e analisada como não constituindo um risco. Ademais, ele nota que embora haja agora uma percepção difundida de que resistência antibiótica não deva ser introduzida via produtos resistentes a herbicidas, o algodão ocupa uma área muito pequena na Europa” (: 476).

Um foro comercial como a OMC se transformou, nestes momentos, em um foro do campo científico, onde questões da fronteira da ciência são debatidas. Assim, um dos especialistas que assessoraram o Painel afirma que

“Há uma justificativa científica para a solicitação da comparação do milho T25 com e sem tratamento pesticida com milho convencional e não tratado, embora [o especialista] indique que há um debate científico sobre se todas as três comparações são necessárias para garantir a avaliação de segurança” (: 599).

Como argumentado no capítulo anterior, o envolvimento da ciência em nos Painéis da OMC traz riscos para a própria ciência, ao transferir controvérsias científicas para o contexto de uma disputa comercial. Ao contratar assessoramento de especialistas individuais, os membros do Painel, especialistas em direito comercial, são colocados em uma posição de árbitros entre posições distintas de cientistas, tarefa para a qual não estão equipados. Ressalte-se, mais uma vez, que *o risco da perda na autonomia da ciência*, quando o argumento científico é arbitrado não por cientistas, mas por revisores legais, é um perigo para o próprio campo econômico, que chamou a ciência devido a sua diferenciação e autonomia.

Desconsiderando-se a motivação científica para o atraso nos procedimentos de aprovação individuais, vale examinar o uso de *argumentos comerciais* pelas Partes. As Comunidades Européias alegaram que, além de atrasos devidos a pedidos de informações, houve retirada de um número significativo de petições, por motivos comerciais e mudanças de estratégias. Uma das justificativas foi que

“o peticionário preferiu não mais ser associado com produtos geneticamente modificados por causa da resposta negativa do mercado” (: 577).

A estratégia de defesa foi enfatizar que o lado das oportunidades comerciais trazidas pelos OGMs não se confirmara. O Painel notou a contra-argumentação dos países das Américas de que os motivos comerciais para a retirada das petições se deviam não à resposta do mercado, mas aos altos riscos legais gerados pela incerteza com respeito à atuação do campo político em um contexto de moratória e, concomitantemente, ao custo em fatores como *tempo*:

“Canadá observa que, dados os rápidos avanços no campo da biotecnologia, atrasos extensos em um processo de aprovação podem tornar os produtos submetidos para aprovação em 1998 obsoletos. Adicionalmente, dados o tempo e os recursos financeiros consideráveis necessários para sustentar uma petição, pode não ser comercialmente justificável proceder com ela face a incerteza legal gerada pela moratória” (: 478).

“os produtos biotecnológicos em questão nesta disputa tem curtos ciclos de vida, tais que se não são aprovados dentro de períodos razoáveis de tempo, sua comercialização pode não ser mais de interesse comercial” (: 635).

Esta perspectiva foi confirmada por um dos requerentes, citado pelo Painel, para o qual as Comunidades Européias lhe negavam a possibilidade de explorar a oportunidade trazida com os OGMs:

“O procedimento, tempo, energia e custos são desproporcionais comparados a programas de culturas convencionais. Isto pode levar à

conclusão de que o desenvolvimento e comercialização de culturas vegetais transgênicas na União Européia não têm nenhuma oportunidade” (: 578).

No entender do Painel, entretanto, justificativas puramente comerciais não retiram da autoridade política o direito de atrasar em sua avaliação, desde que haja justificativas para tanto.

“Quando um Membro tem razões legítimas para adiar uma decisão de aprovação, por ex., para obter informações científicas necessárias para completar uma avaliação de risco, ele não pode ser considerado como tendo completado seu procedimento de aprovação com uma decisão negativa (e assim ser exposto ao risco de uma contestação exitosa contra aquela decisão presumidamente baseada no artigo 5.1 do Acordo SPS) somente porque o produto do peticionário está chegando no fim do seu ciclo de vida” (: 635).

Para estes representantes da OMC, o Membro possui a obrigação de não atrasar indevidamente, mas não de andar no mesmo compasso das demandas econômicas. Depois do argumento comercial, o Painel examina *o argumento político*. Na avaliação dos processos de cada produto individual, o Painel examinou a conduta dos países do Grupo dos Cinco e da Comissão⁵⁴. Nas quatro votações realizadas no Comitê Regulatório antes da Declaração dos Grupo dos Cinco, o Painel constatou que não foi obtida a maioria qualificada. Infere, a partir disso, que

“Pode bem ser que, em vista destas quatro “derrotas” sucessivas no Comitê Regulatório, a Comissão não considerou oportuno lançar rapidamente novas votações para outras petições” (: 606-607).

Embora considere razoável, *do ponto de vista político*, que nestas condições excepcionais a Comissão não se precipitasse em novas votações devido às *dificuldades de obter apoio* dos Estados Membros para votar favoravelmente a suas propostas, o Painel estabelece que isto não exime a Comissão de fazer uso de seus poderes para completar os processos de aprovação por si só, se necessário. Em acordo com as acusações dos reclamantes, o Painel conclui que a Comissão falhou ao não pautar seus projetos de resoluções e não convocar ou re-convocar os órgãos para votação, constituindo um padrão de inação. Não obstante o Painel, como foro do campo comercial, perceba as motivações políticas para a Comissão agir como fez, estas

⁵⁴ O Painel reconhece que não foi possível, entretanto, avaliar se teriam votado como minoria bloqueadora no Comitê Regulatório e no Conselho, porque não houve votações durante o período da moratória. Primeiramente, no que tange a imposição de objeções frente a avaliações favoráveis da autoridade competente que circulara seu relatório ao demais países do bloco, em cada caso ao menos um país do Grupo dos Cinco objetava a comercialização do produto, intencionalmente atrasando ou impedindo sua aprovação, segundo o Painel. Em um dos casos, um destes países recusou dar consentimento à comercialização do produto após este ter sido aprovado pela Comissão.

justificativas não conseguem cruzar o campo político para manter sua validade no campo comercial.

Ao fim do exame caso a caso dos atos e omissões dos responsáveis pela aprovação dos produtos biotecnológicos nas CE, o Painel concluiu, em todos os casos, pela existência de uma moratória geral como motivo para que os respectivos órgãos competentes não agissem para concluir a decisão sobre cada produto.

Em suma, após avaliar que: 1) os Estados Membros e a Comissão tinham a habilidade e oportunidade de evitar ou atrasar a aprovação de petições tal como alegado pelos reclamantes; 2) houve intenção de suspender aprovações; 3) não foram aprovados produtos biotecnológicos durante o período analisado, “embora um grande número de petições estava pendente e muitos dos quais haviam recebido uma ou mais avaliações científicas favoráveis” (: 612); 4) documentos e pronunciamentos europeus confirmam a existência de uma moratória; 5) casos individuais de aprovação comprovam o atraso ou suspensão das decisões; 6) que durante o período de junho de 1999 a agosto de 2003, decisões finais de aprovação estavam sendo intencionalmente suspensas; o Painel concluiu que uma moratória nas aprovações vigorou nas Comunidades Européias durante este período, sendo generalizada, isto é, aplicada a todos as petições pendentes, e constituindo-se como medida de facto, adotada não por meio de uma regra formal, mas pelas ações e omissões dos Membros e da Comissão (: 612-613). Concluiu-se, portanto, pela pertinência das acusações sobre a existência de uma moratória.

3.3.4. A consistência da moratória com obrigações do Acordo SPS

Os países americanos fizeram quatro tipos de acusações contra a moratória europeia na violação do Acordo SPS: alegações substantivas (artigos 5 e 2); alegações de transparência (anexo B); alegações procedimentais (anexo C) e alegação de descumprimento, pela Argentina, do tratamento especial e diferenciado (artigo 10). Elas são tratadas a seguir.

(i) Obrigação substantiva – fundamentação científica

Os reclamantes alegam que a moratória é uma medida que recai sob o escopo do Acordo SPS, porém está em descumprimento com as obrigações nele estabelecidas por não estar baseada em uma avaliação de risco. O entendimento do Painel, entretanto,

diverge deste. Ao expor seus motivos, primeiramente o Painel contrapõe a decisão de adiar a aprovação final à decisão de não aprovar. A primeira seria uma decisão procedimental, ao passo que a segunda se qualifica como decisão substantiva. Esta última pode ser positiva ou negativa, isto é, a aprovação ou a rejeição dos produtos. A primeira é outro tipo de decisão, como acima referimos, uma meta-decisão ou decisão reflexiva: uma decisão de não decidir.

“Em princípio, também seria correto descrever a *decisão de atrasar decisões finais* de aprovação como uma *decisão de não aprovar* petições individuais até que algumas condições fossem satisfeitas. Nós preferimos não usar essa descrição, entretanto. Isto porque o termo “decisão de não aprovar petições” pode ser entendido como referindo-se a uma *decisão de rejeitar* todas as petições. Entretanto, (...) a decisão de aplicar uma moratória geral não foi uma decisão substantiva de rejeitar todas as aplicações.

Ao decidir aplicar a moratória geral, as Comunidades Européias não deram uma resposta substantiva negativa à questão “Os produtos biotecnológicos com petições futuras ou pendentes devem ser comercializados nas Comunidades Européias?”. Em vez disso, a resposta que as CE efetivamente deram àquela questão foi que certas condições teriam que ser satisfeitas antes que pudessem dar respostas substantivas positivas. Neste sentido, pode ser dito que a decisão de aplicar uma moratória geral foi uma decisão procedimental” (629-630).

O sistema de aprovação implica em decisões definitivas e substantivas; o adiamento da decisão resultante da moratória é uma decisão procedimental⁵⁵, mesmo que tenha impactos substantivos ao estender o tempo sob o qual um produto não pode ser comercializado, isto é, se encontra provisoriamente banido. Não sendo uma decisão substantiva e não se configurando como uma medida SPS – pois se trata da aplicação ou operação de uma medida, que é o sistema de aprovação – a obrigação substantiva de fundamentação científica não se aplica à moratória, conclui o Painel.

A esta altura, já podemos concluir que *a questão central neste caso da OMC é, portanto, o tempo*⁵⁶. Se não é contestado o modelo de regulação do risco, via instituição

⁵⁵ A decisão substantiva despacha o problema do risco do campo político, exportando perigos para outros campos – por exemplo, na forma de custos para o campo econômico da implantação do sistema de rastreabilidade ou na demanda transcienceífica ao campo científico de realizar certos tipos de pesquisas para o monitoramento dos riscos. A decisão procedimental, neste caso, mantém a problemática do risco dos OGMs no campo político, gerando riscos políticos específicos de não decidir e também exportando perigos para outros campos, colocando-os em sua dependência. Trata-se de uma operação anômala do campo político, cuja característica agilidade em tomar decisões faz parte das expectativas dos campos econômicos.

⁵⁶ Durkheim ressalta o caráter coletivo do tempo ao considera-lo uma *representação coletiva*. Este conceito situa no plano do coletivo e das singularidades de cada sociedade o que era, até então, considerado como constitutivo do indivíduo universal, como na filosofia do conhecimento kantiana (1982, 1970). Tomadas como “fatos sociais”, Durkheim, lhes atribui externalidade ao indivíduo

de um sistema de aprovação pré-comercialização que estabelece um banimento condicional e provisório, o problema está no tempo que o campo político leva para operar este sistema. O tempo implica a dependência do campo comercial com relação ao campo político. Entretanto, é o próprio campo comercial que cria as condições desta situação.

O campo econômico aplica o conhecimento científico na criação de novas tecnologias segundo uma lógica de superação da concorrência que tem como fator crucial o tempo de inserção de um produto no mercado para o retorno dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de produtos, na forma de lucros. O campo político é colocado frente o desafio de analisar os riscos destes produtos que já são um fato, ou seja, ele já começa *atrasado*.

Ademais, como o problema dos riscos dos produtos biotecnológicos não é próprio da agenda científica, mas um tema de interesse político-regulatório, não há conhecimento disponível sobre o assunto. A situação se caracteriza pelo desconhecimento e a questão é como agir nestas condições. O campo político, refém do campo científico neste caso, pode solicitar pesquisas. Entretanto, já atrasado, o campo político precisa de resultados de pesquisas imediatamente, porque é demandado a tomar decisões. Por seu turno, o tempo científico é distinto, não tem esta urgência de chegar a este conhecimento especificamente demandado – aliás, nem sempre se trata de uma situação na qual basta querer-conhecer. Beck (2007) argumenta que, entre o saber e o não saber, podem haver situações como o desconhecimento reflexivo (sabemos o que não sabemos) e o não-poder-conhecer conhecido (sabemos que não podemos conhecer ainda certas coisas), dentre outras figuras do desconhecimento.

O campo político se encontra diante da encruzilhada entre permitir a comercialização de um produto ou proibi-la, em uma situação de desconhecimento sobre seus riscos. O risco especificamente político neste caso é o de tomar a decisão errada, deixando de aferir oportunidades ou incorrendo em graves e irreversíveis riscos à saúde e ao meio-ambiente. Não querendo assumir esse risco, as Comunidades Européias decidiram não decidir.

(estruturas objetivas, portanto) e coercibilidade (são incorporadas no indivíduo e não objeto de sua consciência e arbítrio). As representações coletivas, para este autor, são a síntese de um saber acumulado por gerações e por isso transcendem o que um indivíduo sabe e conhece, tanto em riqueza de conteúdo quanto no tempo. As próprias categorias de entendimento têm origem social, ou seja, são estados da coletividade e dependem de como esta é constituída e organizada, das instituições sociais (Durkheim, 1970). Assim, nem um a priori universal do entendimento, nem uma representação individual, o tempo é uma representação coletiva, socialmente construída. O tempo varia, portanto, com a diferenciação das esferas sociais: neste caso, o tempo da ciência, da política e da economia são distintos.

Entretanto, as regras da OMC não deixaram brecha para essa escolha. Assim, além de impor ao campo político uma decisão sobre os riscos dos produtos que incorporam tecnologias, com a desvantagem do tempo frente a um fato consumado, o campo comercial estabeleceu regras para evitar atrasos na decisão do campo político, o qual será objeto da próxima sessão. A questão é quando a (isto é que tipo de) justificativa para o adiamento da decisão é considerada válida neste foro comercial. Isto é o que o Painel analisa em seguida⁵⁷.

(ii) Obrigações procedimentais

A acusação central consiste, portanto, que a moratória implicou em demoras indevidas⁵⁸. Os EUA definem “indevido” (*undue*) como “inapropriado, inadequado, impróprio, errado, injustificável, além do que é devido ou natural, excessivo, desproporcional” e “demora” (*delay*) como “obstáculo ao progresso; (período de) tempo perdido por inação ou inabilidade para proceder” (: 658). Segundo sua argumentação, há obstáculos injustificáveis para os procedimentos de aprovação, porque não possuem embasamento científico e desconsideram avaliações científicas já feitas. A ausência de justificativa científica configura, a seu ver, a existência de demoras indevidas.

O Canadá argumenta que “a justificativa para um atraso tem que ser consistente com as provisões do Acordo SPS, nomeadamente, que as medidas SPS devem ser baseadas em evidências científicas” (: 660). A moratória não se baseia, alega, em nenhuma evidência científica e contraria o escrutínio científico solicitado como parte dos procedimentos de aprovação.

Uma das estratégias da defesa consiste em aliar tempo e ciência. As CE afirmam que a questão do tempo deve ser avaliada caso-a-caso, pois prazos estabelecidos em legislações são apenas “padrões”. Deve-se definir no caso concreto se houve ou não atraso.

“Particularmente, no caso de procedimentos de aprovação de produtos novos, cada produto específico apresenta características e especificidades que lhe são peculiares. Eles também variam de acordo com o habitat/ambiente específico no qual será produzido ou

⁵⁷ A obrigação de transparência não será analisada porque, após o Painel considerar que a moratória não é uma medida SPS, ela não está sujeita a este artigo.

⁵⁸ Artigo 8: “Membros devem observar os dispositivos do Anexo C na operação de procedimentos de controle, inspeção e aprovação (...)”. Anexo C (1)(a): “1. Membros devem garantir, com relação a qualquer procedimento de checar e garantir o cumprimento de medidas sanitárias e fitossanitárias, que: (a) tais procedimentos são realizados e completados sem demoras indevidas (...)”.

comercializado. Na visão das Comunidades Européias, *a questão do tempo não pode, portanto, ser separada das questões científicas associadas com um produto individual*” (:661, grifo meu).

Assim, utilizam armas científicas para explicar os atrasos, esclarecendo que se deveram a solicitações legítimas (isto é, de natureza científica) de informações adicionais aos requerentes. Devido à relação estabelecida entre o campo político e o científico, o primeiro fica dependente do tempo da ciência. Ademais da justificativa científica, a defesa procura a justificativa política, porque os OGMs seriam também um tema do desconhecimento, cujo tratamento não se confina às fronteiras científicas (conf. sessão 2.4 do capítulo 2). A alegação de defesa é que, para avaliar uma nova tecnologia que não foi objeto de experimentação e testes, são necessárias prudência e precaução. Estes são princípios políticos sobre a forma de lidar com o risco. Seu argumento é que o princípio da precaução deveria ser levado em consideração para a avaliação do que seria “indevido”. Assim, busca autonomia frente à ciência para usar justificativas de natureza política para seu atraso.

O Painel considera que “demora indevida” significa “*perda injustificada de tempo*”⁵⁹. O contexto no qual esta expressão deve ser interpretada, prossegue, é o do estabelecimento de regras multilaterais para minimizar os efeitos negativos das medidas sanitárias e fitossanitárias no comércio. De forma crua, o contexto implica que tempo é dinheiro. O Painel, no entanto, reconhece que há razões além da ciência que justificam a demora nos procedimentos de aprovação, como desastres naturais ou quando subitamente o número de petições aumenta de forma significativa. Se o Membro justificar que a demora foi necessária para avaliar o cumprimento de uma medida SPS ele está de acordo com as regras da OMC, avalia o Painel.

Embora o Painel reconheça a possibilidade de justificativas de outra natureza, cabe avaliar neste caso como ele julgou a justificativa dada pelas Comunidades Européias, a fim de ver o escopo real de autonomia que o campo político tem para decidir o *timing* de suas decisões relativas aos riscos dos OGMs. O Painel estipula a questão de “se a razão pela qual as Comunidades Européias aplicaram uma moratória geral em aprovações finais poderia fornecer uma justificativa para quaisquer atrasos que tenham ocorrido” (: 667).

⁵⁹ Retomando os escritos de Benjamin Franklin (conf. nota 37 deste capítulo), se tempo é dinheiro, as perdas de tempo têm de ser justificadas perante o júri do comércio internacional.

Dentre as justificativas evocadas pelos europeus, destaca-se a adoção de uma abordagem preventiva e de precaução, devido ao fato de a ciência a respeito do tema estar em evolução. Assim, ressaltam o desconhecimento sobre os OGMs:

“OGMs são caracterizados por complexidade e incerteza científica. (...) Durante os últimos anos o entendimento científico e o conhecimento dos riscos potencialmente advindos dos OGMs e produtos derivados de OGMs evoluiu, mas permanece incompleto. (...) Muitas perguntas permanecem sem resposta” (: 670).

Enfatizam, portanto, o lado da ciência em construção⁶⁰. Como a ciência está em fluxo, argumentam, as CE optaram por adotar o princípio da prudência e da precaução. Ao que o Painel responde que as obrigações da OMC não impedem a aplicação destes princípios pelos seus Membros⁶¹. Entretanto, ela está sujeita a certos limites, dentre os quais ele destaca “a obrigação central de chegar a uma decisão sobre uma petição” (: 671).

O Painel não acata a explicação europeia de que, no caso dos OGMs, é difícil decidir, tendo em vista os limites da ciência em construção, informando-lhe as opções que possui no cumprimento das regras da OMC: ou basear suas decisões em uma avaliação de risco (art. 5.1) ou, quando isto não é possível, tomar uma decisão provisória com base na informação disponível (art. 5.7). “Não decidir” não se encontra entre as opções, portanto. Assim, o Painel não encontrou justificativas válidas para o atraso nos procedimentos de aprovação cometidos pelas CE, comprovando este resultado na análise de alguns produtos individuais.

(iii) Obrigação de tratamento especial e diferenciado

Apenas a Argentina, considerada país em desenvolvimento, pôde alegar descumprimento com a obrigação que prevê o tratamento especial e diferenciado para países nesta categoria⁶². Sua acusação consistia em declarar que a moratória europeia afeta o desenvolvimento econômico da Argentina por esta ser

“(i) altamente dependente de exportações agrícolas, (ii) o segundo maior produtor mundial de produtos biotecnológicos, (iii) o país em

⁶⁰ Latour (2000) usa este conceito para diferenciar a ciência em processo da ciência pronta, caracterizada pelas controvérsias, pela incerteza, pelo trabalho em andamento dos cientistas de tomar as decisões que tornarão suas afirmações aceitas pela comunidade.

⁶¹ Em sua visão, um Membro pode solicitar informações adicionais justificadamente se movido por uma prudência genuína ou pode fazer disso um pretexto para atrasar o processo de aprovação, o que deve ser objeto de análise no caso concreto (: 671).

⁶² Artigo 10.1: “Na preparação e aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, Membros devem levar em consideração as necessidades especiais dos Membros que são países em desenvolvimento (...)”.

desenvolvimento que lidera mundialmente a produção de produtos biotecnológicos” (: 687).

O país se posiciona, portanto, como grande produtor agrícola, com o uso intensivo desta tecnologia, e dependente de suas exportações. Por outro lado, a União Européia estaria em uma posição-chave para a Argentina, a de um grande mercado importador de seus produtos.

“O mercado das CE é um mercado integrado consistindo de mercados de vinte e cinco Estados Membros e, portanto, o mercado das CE é de grande importância para a Argentina” (: 687).

As CE se defenderam recorrendo a estatísticas comerciais para mostrar que suas importações de países em desenvolvimento produtores agrícolas não diminuiram, tendo inclusive aumentado aquelas provenientes da Argentina e do Brasil desde 1995/1996.

O Painel considerou que a obrigação contida neste artigo é de levar em consideração os interesses dos países em desenvolvimento, mas dentre outros fatores legítimos, sem ter de priorizar os primeiros em detrimento dos demais. A Argentina não forneceu, na visão do Painel, evidências de que as CE não teriam levado seus interesses em consideração. Os argumentos das Partes e as conclusões do Painel sobre a moratória européia aos alimentos transgênicos foram resumidas no quadro abaixo:

Quadro II – Os resultados da disputa

	Acusação dos países americanos	Defesa européia	Conclusões do Painel da OMC
Decisão	As Comunidades Européias aplicaram uma moratória contra os OGMs, decidiram não tomar decisões, o que <i>discrimina comercialmente</i> estes produtos.	Os OGMs são uma <i>nova problemática de risco</i> e o campo político é autônomo para decidir como lidar com ele, sem interferência das regras comerciais. Não há moratória	As Comunidades Européias aplicaram uma moratória geral de facto sobre a aprovação de produtos biotecnológicos, a partir de uma decisão de não decidir.
Tempo	As Comunidades Européias atrasaram na apreciação da liberalização comercial destes produtos sem que houvesse <i>justificativa científica</i> para tanto.	Os <i>atrasos foram cientificamente justificados</i> , devido à necessidade de informações para a condução da avaliação de risco.	A moratória européia descumpra a obrigação assumida pelos Membros da OMC de não <i>atrasar indevidamente</i> nas suas decisões sobre a comercialização de produtos.
Ciência	As medidas de salvaguardas dos Estados membros da CE não têm fundamentação científica.	As medidas de salvaguardam se baseiam na discrepância entre o tempo do conhecimento científico e o tempo no qual o campo político tem que agir.	Não foram analisados, nesta pesquisa, os resultados das salvaguardas. Quanto à moratória, o Painel afirma que ela não descumpra a obrigação de fundamentação científica, pois é uma decisão procedimental, não substantiva.

3.4. Relações globais de definição de risco

A escolha de estudar uma controvérsia comercial na OMC não implicou uma avaliação sobre qual seria a posição correta ou não, pois o objeto de análise era a simultaneidade das perspectivas, cada qual estabelecendo formas diferentes de relacionar os campos político, econômico e científico em torno de um tema que desafia suas respectivas fronteiras, o risco. O posicionamento em cada lado da controvérsia depende, portanto, da forma como estes campos dividem entre si o trabalho de definir sobre o risco em cada sociedade.

Do ponto de vista do campo econômico, os posicionamentos diferem segundo as relações comerciais no mercado agrícola mundial⁶³. Os países das Américas se assemelham como grandes produtores agrícolas de commodities para exportação, baseados no modelo do agronegócio e, portanto, com o uso intensivo de tecnologia. A agricultura sofreu aí um processo de industrialização, caracterizado pela padronização, diminuição de custos para aumentar a margem de lucro – em produtos que são de baixo valor agregado e preços negociados na bolsa de valores – e alta incorporação de tecnologia e insumos. Seus produtos são competitivos internacionalmente. Foram, assim, pioneiros na adoção da biotecnologia como estratégia de sua política agrícola⁶⁴. Devido às suas posições semelhantes no mercado internacional e seu *habitus* de exportador agrícola, estes países tendem a assumir posicionamentos homólogos nesta

⁶³ Tal perspectiva é também adotada pelos atores, como nesta argumentação das Comunidades Europeias: “Earlier, Dr. Squire [um dos especialistas neste Painel] had recalled that, in some parts of Europe, and in contrast to *the Americas*, a very large proportion of land is in agricultural use, so that, in those areas, the “environment” is essentially constituted by agro-ecosystems. Consequently, in these regions of Europe, agricultural management, environmental, conservation and biodiversity issues are inseparable. (...) The European Communities shares this view. It does not support the contention of Canada that the purpose of agriculture is to reduce biodiversity, or the apparent view of the United States that the conservation of biodiversity must be limited to specific geographical areas. By contrast, the European geographic and environmental context is materially different, so that one of the objectives of agriculture is the sustainable management of biodiversity. Unlike Canada, the European Communities does not ask the Panel to consider these matters “with respect to the whole world” (as Dr. Snow remarked) – but rather with respect to the specific characteristics of the receiving environment that European decision-makers are charged with protecting”. (Comunidades Europeias, citado em OMC, 2006: 204, grifo meu)

⁶⁴ Os EUA são o líder mundial na produção agrícola de OGMs, seguidos pela Argentina, Brasil e Canadá, sendo a extensão da área plantada respectivamente, em milhões de hectares: 57, 7; 19.1; 15.0 e 7.0. Quanto aos países europeus, mesmo os que lideram o ranking, como a Espanha, que ocupa a 12^a posição, a extensão plantada relativa é mínima, de 0.1 milhões de hectares. Em seguida estão França, República Tcheca, Portugal, Alemanha, Eslováquia, Romênia e Polônia, ocupando menos de 0.05 milhões de hectares em cada caso (ISAAA, 2007). Segundo Ramjoué (2007: 2), os EUA produziram 54% de todos OGMs em 2006, enquanto a UE, menos de 1%.

controvérsia e a lutar pela imposição das regras do campo comercial, trazendo a política sanitária europeia para dentro das fronteiras deste campo.

A União Europeia se configura como um grande mercado importador agrícola, e, como tal, tenta negar a imposição das regras do jogo comercial à sua política sanitária. No que tange à sua política agrícola comum, opta por um modelo diferente, que privilegia o mercado interno e é mais diversificado. Embora também haja agronegócio na Europa e atores que lá defendam a adoção da biotecnologia moderna na agricultura, este tema não é consensual entre os Estados Membros. Assim, a decisão de incorporar a biotecnologia na produção agrícola por parte dos países das Américas, grandes exportadores agrícolas, gera uma relação com seus mercados importadores, dentre os quais destaca-se a UE. Esta é uma relação, nos termos de Luhmann, de “parte afetada”, pois, como consumidores, os europeus não participaram da decisão de ter a oferta de produtos geneticamente modificados.

Ainda do ponto de vista do campo econômico, há que se lembrar que o outro lado da parte afetada também se torna tomador de decisão entre os lados oportunidades/riscos na condição de consumidor - isto é, quando tem a possibilidade de escolher entre alimentos transgênicos e convencionais. Se os consumidores não percebem oportunidades nestes produtos, sua novidade pode ser percebida apenas em termos de riscos⁶⁵.

Pesquisas de opinião nos Estados Unidos⁶⁶ e na Europa demonstram a disposição dos consumidores em aceitar esta nova tecnologia, mas esta pergunta é feita sempre em conjunção com algum benefício possível. Assim, Miller e Kimmel (2002) avaliam os resultados do Eurobarômetro de 1996 e de 1999 e um estudo conduzido em 1997 em 1998 nos EUA sobre o tema. Em comum, perguntavam aos pesquisados sobre

⁶⁵ Abramovay (2007) considera que as empresas de OGMs fracassaram em legitimar a adoção da biotecnologia na agricultura. Referindo-se a uma pesquisa empírica feita sobre estratégias de firmas empresariais, afirma que “(...) os mercados não podem ficar alheios às finalidades das inovações técnicas: os benefícios sociais da soja resistente ao glifosato não poderiam justificar aos olhos da opinião pública europeia os riscos de expor os agricultores a perder o domínio sobre seus processos produtivos, de submeter a agricultura ao poder de um punhado de grupos econômicos e de ameaçar a própria biodiversidade. E a idéia de que os transgênicos elevariam a produtividade da agricultura e, portanto, ampliariam as condições para o combate à fome no mundo (insistentemente veiculadas pelas empresas) se chocava contra a evidência de que o problema alimentar mundial não está na oferta de alimentos. Já a capacidade tópica, específica e localizada de resolver problemas produtivos em regiões de pobreza contribuindo concretamente para aumentar as capacidades produtivas dos mais pobres, isso não fez parte das estratégias empresariais (...). A demonstração da legitimidade das novas técnicas não é algo que possa ficar de fora das estratégias empresariais” (2007: 160-161).

⁶⁶ Embora a controvérsia comercial na OMC envolva Canadá e Argentina além dos EUA, a maioria dos estudos disponíveis se restringem à relação entre EUA e UE, por isso não há dados sobre os outros dois países nesta seção.

a utilidade, os riscos e a aceitação moral de algumas aplicações da biotecnologia e se apoiariam esta aplicação da biotecnologia. As perguntas estavam sempre vinculadas a um benefício:

“O uso da biotecnologia moderna na produção de alimentos, por exemplo, para torná-los mais protéicos, duráveis ou alterar o gosto.

Tirar genes de espécies de plantas e transferi-los para culturas agrícolas, para torná-las mais resistentes a pestes de insetos” (Miller e Kimmel, 2002: 3).

A percepção de risco dos consumidores é semelhante⁶⁷ e, embora o apoio à tecnologia pelos norte-americanos seja bem maior do que o dos europeus, a polarização dos consumidores está longe das divergências regulatórias. Em contrapartida à diferença de 30% (europeus) para 57% (norte-americanos) de apoio entre os consumidores, os marcos regulatórios variam entre banimento condicional via sistema de aprovação pré-comercialização além de exigência de rotulagem e rastreabilidade dos produtos geneticamente modificados na União Européia para a não-regulação específica destes produtos, nos EUA.

Do ponto de vista do campo político, a divergência exemplifica a ambigüidade do conceito de risco e seu potencial de conflito. Comparando as políticas de alimentos transgênicos dos EUA com as da UE, Ramjoué (2007) mostra como o primeiro adota a abordagem baseada em produtos, enquanto a segunda se baseia em métodos de produção. Essa diferença se relaciona com diferentes percepções da biotecnologia moderna, sendo que esta não é tida, nos EUA, como radicalmente nova ou diferente da biotecnologia convencional, ao passo que, na UE, ela é vista como radicalmente nova⁶⁸. Estas diferenças de visões são evidenciadas na controvérsia da OMC.

“Um organismo geneticamente modificado (OGM) é um organismo do qual o material genético foi alterado de uma maneira que não

⁶⁷ Assim, com relação à aplicação em alimentos, em 1996, 53% dos europeus consideram que havia utilidade, tendo este percentual baixado para 42% três anos depois, em comparação com 60% dos norte-americanos em 1997-1998. Neste caso, os consumidores dos EUA percebem relativamente mais vantagens. Cerca de 60% dos europeus percebiam alimentos geneticamente modificados como arriscados nos dois períodos bem como 54% dos norte-americanos. *A diferença não é muito significativa na percepção de risco.* A aceitação moral e o balanço final, entretanto, são bastante díspares: os europeus recuaram de cerca de 50 para 37% no período pesquisado no que tange a aceitação moral destes produtos ao passo que quase dois terços dos norte-americanos não viam objeções morais para esta aplicação; ao final, 42% em 1996 e apenas 30% dos europeus, em 1999 apoiavam o uso da biotecnologia em alimentos, contra 57% dos americanos (Miller e Kimmel, 2002).

⁶⁸ Assim, os EUA incentivam estudos de campo, enquanto a UE exigem um procedimento complexo e longo para tanto; na comercialização, os OGMs possuem um status de “não-regulado” nos EUA e de complexamente regulado na UE; os EUA não exigem rotulagem e rastreabilidade, ao contrário da UE. Segundo Ramjoué (2007), os dados confirmam a impressão dada pela política regulatória: há muito mais produtos comercializados nos EUA, o qual recebe mais petições (para status não-regulado), concede mais autorizações, *em tempo menor* (uma média de 237 dias contra 794 da UE).

ocorre naturalmente por meio do cruzamento e/ou da recombinação natural. Contrariamente aos métodos convencionais de alteração do material genético, a modificação genética permite o cruzamento de barreiras naturais entre as espécies e a transferência de um único ou um grupo de genes em vez dos genomas completos” (Comunidades Européias apud OMC, 2006: 66).

Como consequência da novidade desta tecnologia, as CE argumentam que os riscos também podem ser novos, pois são em grande parte desconhecidos. Por seu turno, os EUA não possuem um marco regulatório específico para OGMs porque não consideram que trazem riscos diferentes dos alimentos convencionais. Em outras palavras, *o tema não é tratado como uma problemática de risco naquele país*, ao menos do ponto de vista do arcabouço legal.

“Contrariamente à assertiva das Comunidades Européias, há, na verdade, consenso sobre os tipos de riscos potencialmente gerados pelos produtos agrícolas biotecnológicos, ao menos desde o fim da década de oitenta. O consenso entre especialistas internacionais é que, qualitativamente, *os tipos de riscos potencialmente causados pelos produtos da biotecnologia moderna são essencialmente os mesmos que aqueles causados por produtos semelhantes produzidos por meio de outras tecnologias mais tradicionais*” (: 99, grifo meu).

Não havendo novidade nos riscos, os EUA regulam estes produtos novos pelos mesmos órgãos e leis dos demais produtos, não os diferenciando. Esta decisão de como tratar os OGMs foi influenciada pelo ponto de vista de atores do campo econômico. Assim, em 1991, o Comitê de Competitividade norte-americano considerou que, na biotecnologia, como em outras indústrias tecnológicas, *a regulação federal determina o custo e o tempo de trazer um produto para o mercado*. Por isso considerou que a regulação existente para os demais produtos era suficiente e evita ônus excessivo de regulação⁶⁹. Entre as vantagens, esta opção não diminuiria a confiança do consumidor, não geraria atrasos e custos nem desincentivaria novas pesquisas. De acordo com esses autores, a biotecnologia foi considerada um sucesso econômico nacional: presente na metade dos produtos ofertados, muitos pedidos de patente pendentes e aumento dos ganhos fiscais da agricultura. A perspectiva norte-americana sobre a nova tecnologia, portanto, enfatiza o lado das oportunidades da biotecnologia como pode ser visto na própria argumentação do país na OMC:

“a biotecnologia moderna possui vários benefícios comprovados para a saúde humana e para o meio-ambiente, incluindo maior

⁶⁹ A não regulação incluiria testes internos das empresas (auto-teste) e a proibição da rotulagem, que pode desorientar o consumidor, confundindo-o sobre efeitos não-intencionais e riscos não-científicos de produtos seguros, segundo a Food and Drug Administration. A regulação só era considerada necessária naqueles pontos em que os mercados falham, a fim de evitar incidentes que pudessem manchar a imagem da indústria.

produtividade agrícola, produtos alimentícios mais nutritivos, e menor utilização de químicos e fertilizantes agrícolas, e de água na agricultura comercial” (OMC, 2006: 28).

Ramjoué (2007: 13-15) enumera os atores e suas coalizões como um dos três elementos para explicar as diferenças na definição sobre o marco regulatório para os OGMs (sendo os outros dois as políticas públicas de pesquisa precedentes e os paradigmas políticos). Nos EUA, a coalizão pró-OGM, vitoriosa no lobby por uma política permissiva, envolveu a indústria biotecnológica, os grandes agricultores e grande parte da cadeia de alimentos, apoiada pelo governo dos estados e o governo federal; os atores contrários eram pequenos agricultores orgânicos e familiares, consumidores e grupos ambientalistas e sociais, sendo o público geral pouco engajado. Na UE, os críticos aos OGMs tiveram mais êxito por meio da coalizão entre pequenos agricultores, produtores orgânicos, consumidores e ambientalistas⁷⁰ e, a seu favor, eventos como a crise da “vaca louca” que aumentaram a desconfiança dos europeus nas suas instituições. A favor dos OGMs, somente sua indústria⁷¹, não tendo convencido os agricultores principais nem a cadeia produtiva das vantagens de seus produtos, tanto quanto nos EUA.

Estas diferenças na definição política sobre como lidar com os alimentos transgênicos têm antecedentes na política de pesquisa científica. Assim, *do ponto de vista do campo científico*, a Europa começou tarde na pesquisa, sem estruturas de incentivo, ao passo que os EUA lideraram na pesquisa, encorajando o patenteamento dos OGMs. Ramjoué (2007) retoma a trajetória das políticas de pesquisa sobre DNA⁷² como precedentes para as políticas regulatórias de OGMs. Segundo a autora, as

⁷⁰ Em uma moção para uma resolução do Parlamento em março de 2003, dois de seus membros enfatizam o lado dos riscos destes produtos: “Frente aos riscos que os OGMs representam, não há razões para levantar a moratória de facto na autorização de OGMs, especialmente porque nenhum sistema de rotulagem e rastreabilidade foi instituído e nenhuma avaliação foi feita sobre o impacto que os OGMs podem ter na agricultura orgânica e convencional” (citado em OMC, 2006: 459). A preocupação destes parlamentares concerne inclusive o risco sócio-econômico da coexistência de formas agrícolas. Também o Ministro da Agricultura da Itália concorda que não se deve levantar a moratória enquanto não forem consensuadas regras para a coexistência de culturas OGMs e não-OGMs (: 460). A ambigüidade que a problemática do risco cria entre oportunidades/perigos se aplica também para grupos como agricultores. Portanto, não é tão simples como uma equação: risco para consumidores, oportunidades para agricultores.

⁷¹ Uma proposta de resolução do Parlamento Europeu feita pelo Comitê de Indústria, Comércio Exterior, Pesquisa e Energia em fevereiro de 2001 “observa que a presente moratória de facto prejudica particularmente pequenas e médias empresas que, diferentemente de corporações multinacionais, normalmente não têm condições de conduzir suas pesquisas em países fora da UE” (citado em OMC, 2006: 457). Havia, no Parlamento Europeu, atores que tinham sido sensibilizados pela indústria para o lado de oportunidades que os OGMs trariam para pesquisadores e empresas de biotecnologia européias, bem como para os consumidores. Em outro documento, o Parlamento Europeu é citado pela sua opinião de que a moratória deveria ser abolida “para prover mais escolhas e maiores benefícios para o consumidor bem como para promover inovação” (: 458).

⁷² DNA é a sigla de ácido desoxirribonucléico, uma biomolécula que contém a informação genética.

pesquisas em DNA estavam mais avançadas nos EUA, bem como sua regulação, inicialmente cautelosa e restritiva, na década de setenta, por temores de possíveis efeitos negativos. Após um certo acúmulo de experiência, as regras para pesquisa foram relaxadas e seu desenvolvimento embasou a declaração governamental de que a engenharia genética era segura e não precisava de regulação para sua aplicação. Durante o governo Reagan, a pesquisa em biotecnologia foi incentivada para aumentar a competitividade internacional dos produtos norte-americanos e houve progressiva desregulação.

Na Europa foi diferente porque seus laboratórios estavam bem distantes das descobertas dos EUA. Sua comunidade científica estava na corrida para alcançar a norte-americana e os debates sobre este tipo de pesquisa se restringiam ao campo científico, diferentemente dos EUA. Assim, o debate público na Europa teria sido adiado até a metade da década de oitenta, quando movimentos ambientalistas e partidos políticos influenciaram a discussão tratando dos OGMs como uma questão de risco ambiental a ser encarada com precaução. Neste momento, nos EUA a precaução com as pesquisas de DNA já tinha cedido lugar a uma cultura de inovação.

Em suma, as relações na forma como as sociedades definem o risco dos mesmos produtos se configuraram de formas distintas nas Américas e na UE. A propriedade de meios de definição se distribui diferentemente entre os campos político, econômico e científico nos contextos específicos de cada país. Nos EUA, *a decisão sobre a aplicação da biotecnologia na agricultura nos EUA foi uma decisão econômica, não uma decisão científica ou política*, argumentam Guehstorf e Hallstrom (2002). Dentro do campo político daquele país, prevaleceu a visão dos responsáveis pela política industrial, não a dos incumbidos pela proteção da sociedade de riscos sanitários ou ambientais. Ramjoué (2007) argumenta que cada lado enfatiza valores diferentes: os norte-americanos privilegiam a competitividade, formulando políticas públicas que criam um ambiente adequado para concorrência internacional, enquanto os europeus priorizam a proteção ambiental e sanitária segunda, impondo políticas restritivas que podem obstruir a competitividade. A autora ressalva que os valores não são excludentes, apenas as prioridades que são diferentes. *Em outras palavras, no primeiro caso, o campo econômico lidera na formulação da política para OGMs, no segundo, o campo político-sanitário e ambiental.*

Uma segunda diferença fundamental concerne a percepção da ciência, de sua capacidade de lidar com a incerteza, especificamente na identificação e controle de

possíveis riscos dos alimentos transgênicos. Nos EUA prevalece a *abordagem baseada na ciência*, segundo Ramjuoé

“uma forte e inabalável fé na capacidade da ciência de prover informações inequívocas e estabelecer respostas claras. Isto pressupõe que a ciência pode e de fato fornece evidências incontestáveis necessárias para a tomada de decisões políticas firmes. No caso da biotecnologia agrícola, este princípio resultou em uma percepção por parte do regulador de certeza que alimentos GM não têm riscos significativos (...). Supõe-se que alimentos GM não apresentam nenhum risco significativo até que provado o contrário” (2007: 11-12).

A UE também se baseia na ciência, segundo Ramjoué, aliada ao princípio da precaução. Isto porque a primeira pode não ser suficiente, aplicando-se o segundo em casos de incerteza científica para não impedir que sejam tomadas ações preventivas contra potenciais danos. “A UE vê a área de alimentos GM como uma de incerteza científica, e portanto pressupõe que produtos GM podem ser perigosos até provados seguros” (: 12). Os princípios de base científica e precaução também não são excludentes. Entretanto, a diferença é que os EUA consideram que o conhecimento disponível é suficiente para saber os (não) riscos, em contraste com a UE que não se satisfaz ainda.

Assim, em ambos os contextos, americano e europeu, o campo científico desempenha um papel importante na definição do risco e da forma pela qual a sociedade o trata. No entanto, as concepções sobre a ciência diferem. Pode-se dizer que, nas Américas, a ciência desempenha mais eficazmente o papel de ideologia⁷³ na legitimação dos riscos criados pelo progresso tecnológico, prevalecendo a perspectiva da modernidade simples definida por Beck e a ênfase no lado das oportunidades na forma de Luhmann. A ciência aí possui um quase monopólio da definição do risco. Nas Américas, o campo econômico tem certa hegemonia sobre os outros campos, informando, sempre que possível, a política sanitária e conferindo à ciência esse papel central. Na Europa, sobrepondo-se à sociedade industrial, configura-se uma sociedade de risco, constituindo uma modernidade reflexiva, na qual é desafiado o *status* privilegiado da ciência na divisão do trabalho para definir o risco. Aí, o campo político

⁷³ De acordo com Gaskell et al (2001 apud Guehstorf e Hallstrom, 2002), nos EUA, esta confiança na capacidade da ciência de resolução de problemas é parte do pensamento racionalista dominante na administração pública da comunidade tecnocrata do risco nos EUA e é utilizada como estratégia política para tomar decisões complexas caracterizadas pela incerteza: “A idéia de expertise é um recurso político usado para dar legitimidade política às avaliações técnicas porque o público incorretamente pressupõe que todas as decisões de especialistas são tomadas com certeza científica” (2002: 13).

desafia as pretensões hegemônicas do campo econômico, impondo-lhe uma política sanitária, sendo que ambos campos recorrem à ciência.

Como resultado destas diferentes relações entre os campos em cada contexto, as definições dos riscos potenciais de OGMs também são distintas. Nos EUA, os riscos dos OGMs seriam definidos por suas características específicas e impactos imediatos na saúde e no meio-ambiente, ou seja, uma definição estreita, específica, direta e de curto prazo. Na UE, além de riscos diretos e de curto-prazo, importam os indiretos e os de médio e longo prazo, além de questões sociais e éticas (Ramjoué, 2007: 13).

Estas diferenças na forma pela qual as sociedades definem os riscos dos mesmos produtos de acordo com as relações que se estabelecem entre as lógicas de funcionamento distintas do campo econômico, político e científico trazem à tona a ambigüidade do conceito de risco (conf. sessão 1.1. primeiro capítulo). Como Beck (2007) enfatiza, o risco não é real, é um vir-a-ser real, ou seja, sua existência não é objetiva. Sua realidade reside no seu caráter duvidoso, discutível. Assim, os riscos são produtos de lutas por definição e sua realidade pode ser dramatizada ou negada. A controvérsia comercial sobre os OGMs na OMC é um exemplo dessa luta pela definição do risco destes produtos, pois enquanto para a UE o risco existe, para os três países das Américas ele não existe. Assim, a UE luta por sua autonomia para poder decidir sobre o risco de forma própria. Entretanto, na condição de país importador, sua definição dos OGMs como problema de risco é incompatível com a definição destes produtos como oportunidades para os países exportadores.

Assim, as definições de risco dos alimentos transgênicos entre EUA, Canadá e Argentina, de um lado, e UE, de outro, são tão antagônicas e incomensuráveis (entre sua inexistência e sua existência⁷⁴) que se transformam em um conflito internacional. Em um artigo escrito por membros da Chancelaria e da Secretaria de Agricultura da Argentina responsáveis pela condução do contencioso na OMC contra a UE, os autores ressaltam como característica saliente desta controvérsia que

“É uma das poucas oportunidades em que todas as partes de uma controvérsia estão profundamente convencidas de ter razão (em muitos outros casos em realidade está claro para ambas partes qual não atuou conforme o direito, e as etapas de consulta prévia e solução

⁷⁴ Esta incomensurabilidade se relaciona também com o que Beck (2007) aponta como a perda de sentido da lógica experimental, tornando a existência de produtos das tecnociências incomensurável com sua experimentação. Isto porque não se pode permitir o experimento de apenas uma pequena quantidade de energia atômica, de clonagem terapêutica, de alimentos geneticamente modificados. Assim, ou se permite (e eles passam a existir) ou não se permite (e eles não existem no mundo).

de controvérsia servem somente para que esta última ganhe tempo”
(Mendez et al., 2005: 9)

Os argentinos afirmam que esta disputa comercial será oportunidade para que se defina o tratamento a ser dado aos OGMs no plano multilateral, pois a decisão “contribuirá a esclarecer *a verdadeira natureza dos produtos biotecnológicos* – tantas vezes ‘demonizados’, não obstante a evidência científica que avalia sua inocuidade” (: 13, grifo meu). Este caso ilustra bem o argumento de Beck sobre as relações globais de definições de risco, em um contexto de uma sociedade global de risco. Neste exemplo, não porque os riscos considerados pela UE afetariam a humanidade inteira, mas no sentido de que a sua definição de risco tem efeitos diretos sobre os países exportadores de culturas agrícolas geneticamente modificadas. Por seu turno, a percepção dos três países das Américas de que não existe risco afetou os importadores e consumidores europeus.

O risco não só desafia as fronteiras e as alegações de autonomia entre os campos para defini-lo; ele coloca em questão a autonomia dos países também para decidirem sobre sua realidade. Em um contexto de globalização de fluxos econômicos, tratar os OGMs como um tema de risco, como fazem alguns países europeus, gera um conflito comercial com países que concebem os OGMs como tema de oportunidade econômica. Portanto, a definição de risco não se confina a fronteiras políticas estabelecidas nos Estados, mas faz parte de relações globais de definição.

As diferentes formas de relação entre os campos em cada contexto construiu posicionamentos diferentes sobre a novidade da biotecnologia aplicada a alimentos. Assim, nos EUA o campo científico andou à frente, enquanto os cientistas europeus ficaram atrás na pesquisa genética. O campo comercial norte-americano acompanhou e incorporou rapidamente as conquistas da ciência, impondo ao campo político uma necessidade de decidir, ao mesmo tempo em que teve êxito ao influenciar um modelo de regulação permissivo. Prevalece aí a concepção que os alimentos geneticamente modificados são alimentos como quaisquer outros, em termos de risco, se diferenciando para alguns atores, em termos de oportunidades apenas. Ressalte-se que esta concepção venceu neste contexto não sem luta, não sem o uso contínuo de estratégias de convencimento no sentido de tornar os OGMs um “não tema” para não ter seus possíveis riscos problematizados.

Na União Européia, esta rapidez no acoplamento entre ciência e mercado que se deu nos EUA, logo acompanhada por empresas européias não foi tão bem recebida por

vários Estados Membros. Os atores políticos resistiram a cancelar uma decisão feita pelos atores econômicos. A incorporação da biotecnologia na produção agrícola foi tratada como um tema de risco e, portanto, objeto específico de decisão do campo político. Este não se apressou frente às demandas por aprovação de produtos para comercialização. Neste caso, decidiu por não decidir, isto é, se deteve longamente com o problema em suas mãos. Pretendia, assim, segurar as rédeas do tempo comercial para que este esperasse o quanto fosse necessário ao campo político para chegar a um acordo sobre a definição dos riscos (caso considerados existentes) e de sua aceitabilidade e esperasse o campo científico o tempo que precisasse para a produção de conhecimento sobre os riscos ou sobre a inocuidade destes produtos.

Entretanto, sabendo que a aplicação de larga escala de uma tecnologia que cria alterações moleculares não pode ter conseqüências previsíveis apenas no laboratório, os reguladores europeus tiveram que se contentar com instrumentos de gestão de risco como exigência de rotulagem e rastreabilidade para poder monitorar, ao longo do tempo, os efeitos de médio e longo prazo destes produtos. Assim, a adoção destes requisitos não foi contestada por Estados Unidos, Canadá e Argentina na OMC⁷⁵. Resta saber se foram, por outro lado, suficientes para atores do campo político europeu liberarem os alimentos transgênicos. Em outras palavras, tendo sido adotadas as legislações de rotulagem e rastreabilidade desses produtos e, uma vez que a UE perdeu a disputa comercial na OMC, a controvérsia sobre os riscos terá se encerrado? Após dois anos de encerramento da disputa comercial, a não implementação das recomendações do Painel pelas UE⁷⁶ e, sobretudo, recentes banimentos feitos por Estados Membros de produtos transgênicos aprovados regionalmente⁷⁷, indicam que *o campo político resiste na defesa de sua autonomia para agir segundo sua lógica de funcionamento na definição do risco, exercendo seu poder de refração das pressões do campo comercial. Assim, o campo comercial não conseguiu, por hora, encerrar este conflito sobre risco.*

⁷⁵ Embora os argentinos manifestem que, após a suspensão da moratória europeia, irão contestar o regime de rotulagem e rastreabilidade europeu no âmbito da OMC (2005: 12).

⁷⁶ Lima (2005) chama atenção para a diferença entre a condenação da OMC de uma medida em desacordo com suas regras e a efetivação desta condenação pelo cumprimento das recomendações do Painel pela Parte condenada. Assim, cita que, no caso relativo ao uso de hormônios na carne bovina, mesmo tendo perdido para os Estados Unidos e o Canadá, as CE mantiveram suas medidas sanitárias.

⁷⁷ Como o milho MON810 na França.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objeto as disputas entre os campos político, científico e econômico para a definição da política sanitária relativa aos alimentos geneticamente modificados. A política sanitária foi conceituada como a ação estatal para a proteção da população contra os riscos à saúde advindos do consumo de bens e de serviços. O argumento desenvolvido foi que a sociedade decide sua política de proteção contra os riscos à saúde em um processo de luta permanente, chegando a definições provisórias, conforme se enfatizam perspectivas ou fatores diversos como: as alegações de oportunidades lucrativas abertas pelo desenvolvimento de novos produtos, as vantagens percebidas de seu consumo, a sensibilidade para os danos possíveis, a suficiência ou insuficiência do conhecimento disponível sobre os riscos, a confiança na possibilidade de controle e a forma de distribuição desses riscos. A prevalência de uma perspectiva e a exclusão ou o ocultamento de outras é objeto de lutas entre os campos.

No primeiro capítulo, partiu-se das teorias de diferenciação social de Luhmann e de Bourdieu, para caracterizar a política, a ciência e a economia como esferas sociais que funcionam segundo lógicas e regras próprias e de forma relativamente autônoma. Com base nesta abordagem, postulou-se que o processo de diferenciação tem como premissa básica a autonomização de cada esfera, que se tornam independentes de outras esferas sociais. A existência de autonomia não implica a inexistência de relações, pois a própria diferenciação concomitante à autonomização gera demandas recíprocas entre as esferas sociais. Entretanto, como ressalta Bourdieu, a conquista da autonomia é um processo permanente, que envolve a refração e retradução de pressões externas na lógica específica do campo. Assim, a questão da autonomia real das esferas diferenciadas entre si deve ser objeto de investigação empírica. Seu estudo é feito na análise de relações entre campos, pois é nestas que o processo de construção de fronteiras se mostra. A diferenciação se faz presente na definição de qual lógica se aplica ao tema, a política, a científica ou a econômica.

Nesta pesquisa, constatou-se que a progressiva diferenciação e complexidade dos campos aumenta a produção de riscos em suas relações uns com os outros, inclusive o risco de interferência em suas respectivas autonomias. Tais relações arriscadas são evidenciadas na política sanitária: decisões de aplicação comercial de uma tecnologia segundo as leis que regem a economia podem gerar demandas à esfera política para que

regule as possíveis conseqüências daquela tecnologia para a saúde humana, o que cria um risco político de ter de tomar uma decisão, segundo as leis de funcionamento desta esfera. Esta, por sua vez, pode recorrer à ciência para esclarecer as relações entre causa e conseqüência envolvidas no consumo daquela tecnologia. A ciência recebe, portanto, demandas externas que podem colocar em risco sua autonomia para funcionar segundo suas próprias leis de produção de conhecimento. Entretanto, essa mesma esfera também sofre demandas externas da economia para geração de conhecimentos aplicáveis comercialmente, voltando ao problema inicial.

O tema do risco à saúde humana foi explorado, portanto, como um problema das fronteiras nas relações entre os campos diferenciados. Escolheu-se como material empírico as regras econômicas estabelecidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio que se aplicam às medidas sanitárias, criando obrigações para o campo político e envolvendo o campo científico. Em um segundo momento, estas regras e as disputas entre os campos foram analisadas à luz da controvérsia comercial ocorrida na OMC iniciada por três países do continente americano contra a política européia para os alimentos transgênicos.

Assim, no segundo capítulo desta pesquisa, a análise das regras da Organização Mundial do Comércio criadas para disciplinar a elaboração de políticas para lidar com o risco sanitário evidenciou que as relações entre política sanitária e comércio se complexificaram. Aumentou a importância do comércio internacional e, portanto, o peso que as regulações sanitárias implicam no comércio, o que cria um perigo para o campo econômico. A reação deste, por seu turno, devolve perigos para o campo político, que vê sua autonomia constrangida e dependente do campo científico. Entre economia e política, está o uso das armas da ciência, o que gera perigos também para o campo científico.

Estas relações entre os três campos tornam clara a diferenciação entre eles no que tange o tempo. As regras da OMC reconhecem esta questão quando prevêm que a ciência não consegue acompanhar as necessidades de conhecer as ameaças à saúde. Este problema é intensificado devido à velocidade com que os avanços científicos são incorporados na produção de bens de consumo: a avaliação de segurança destes produtos e a decisão sobre seu risco – um acoplamento entre os campos científico e político – não consegue acompanhar o tempo do lançamento constante de novos produtos – resultado de um acoplamento entre os campos econômico e científico. Isto porque o conhecimento científico é rapidamente incorporado pelo campo comercial, ao

passo que o campo político fica para trás, à espera do conhecimento científico para avaliar os riscos destes produtos gerados pela ligação entre ciência e comércio.

Operando autonomamente, a ciência nem sempre tem conhecimento à disposição do tomador de decisão política. Ademais de sua agenda de pesquisa ser diferente da agenda política, o tempo para gerar novos conhecimentos é diferente do tempo no qual uma decisão política tem de ser tomada. São temporalidades específicas. Entretanto, o campo comercial almeja acoplá-las, gerando riscos para todos os campos. Sem perceber seus próprios perigos, as regras da OMC estabelecem um modelo de relações entre os campos que considera minimizar os riscos propriamente econômicos. As relações de divisão de trabalho entre os campos científico, político e econômico estabelecidas nas regras da OMC validam a aposta na capacidade dos Estados de conhecer, controlar e legitimar, via ciência, os riscos à saúde de suas populações.

Entretanto, a definição de como uma sociedade pretende lidar com o risco à saúde desafia esta divisão de trabalho estabelecida na OMC, por dois motivos que destacamos, dentre outros. Primeiramente, por não poder o tema do risco sanitário ser confinado às fronteiras do campo científico, ou melhor, nas relações entre os campos, este ter um *status* privilegiado com relação aos demais. Isto porque sua especificidade na produção do conhecimento não o torna necessariamente um especialista em risco. Adicionalmente, a própria diferenciação progressiva da ciência gera não só mais conhecimentos como também mais desconhecimento. Tal constatação não nega à ciência seu papel – sim, diferenciado - na definição de uma política sanitária, sobretudo em virtude da abstração da experiência dos riscos. Estes precisam ser tornados visíveis ao público, o que é feito pelos especialistas científicos.

Entretanto, e aqui entra o segundo motivo, a decisão sobre como lidar com um risco à saúde, mesmo se nominalmente remetida ao campo científico, demandará deste não uma operação especificamente científica, de produção do conhecimento sobre o risco, mas uma decisão de tipo político, isto é, uma definição de como a sociedade quer viver frente à diversidade de ameaças fabricadas. A sociedade de risco demanda uma nova divisão de trabalho entre os campos, com maior reconhecimento do papel da política e relativização do papel da ciência.

Na sociedade de risco, quanto mais os riscos se tornam visíveis e tematizados, menos eficazes são as soluções técnicas, pois a definição da realidade de um risco já implica que a racionalidade técnico-científica da sociedade industrial não conseguiu despolitizar a questão e legitimar os riscos. O papel da ciência como ideologia é

questionado. Esta coexistência entre a legitimação dos riscos pela ciência e seu questionamento pela política, segundo diferenças de hegemonia do campo econômico em contextos nacionais e regionais distintos, foi explorada no terceiro capítulo.

Da controvérsia comercial entre Estados Unidos da América, Canadá e Argentina, por um lado, e Comunidades Européias, de outro, privilegiou-se a acusação de moratória como objeto de análise. Não foi contestada a política sanitária européia devido à instituição de um sistema de aprovação pré-comercialização que estabelece um banimento condicional e provisório dos alimentos geneticamente modificados. A acusação dos países americanos centrou-se no tempo para operar este sistema, cujo atraso configurou uma situação de moratória de fato àqueles produtos, segundo alegaram. O tempo implica a dependência do campo comercial com relação ao campo político, embora, como mencionado no segundo capítulo, tenha sido o próprio campo econômico que criou as condições dessa situação - devido à velocidade com que aplica novas tecnologias a produtos, andando na frente do conhecimento científico sobre seus riscos.

Portanto, o objeto central da disputa entre os campos neste caso da OMC foi o tempo. A moratória exemplificou a problemática do risco como uma forma de lidar com o futuro: como consequência, o presente é entendido como a tomada de decisões ou o fracasso em fazê-lo, como ressaltado no primeiro capítulo. A acusação dos países americanos, acatada pelo órgão de solução de controvérsias da OMC, demandava que o campo político europeu tomasse decisões finais acerca dos OGMs, o que, a seu ver, abriria a possibilidade de aprovação destes produtos, pois não trazem riscos, segundo alegaram.

A escolha de estudar uma controvérsia comercial na OMC não implicou uma avaliação sobre qual seria a posição correta ou não, pois o objeto de análise era a simultaneidade das perspectivas, cada qual estabelecendo formas diferentes de relacionar os campos político, econômico e científico em torno de um tema que desafia suas respectivas fronteiras, o risco. O posicionamento em cada lado da controvérsia variou segundo a forma como estes campos dividiam entre si o trabalho de definir sobre o risco em cada sociedade.

Argumentou-se que nos países das Américas a decisão sobre a aplicação da biotecnologia na agricultura foi uma decisão econômica, não uma decisão científica ou política. Nas Comunidades Européias, o campo político-sanitário e ambiental liderou na definição da política sanitária para organismos geneticamente modificados. Estas

diferenças de hegemonias entre os campos também se explicam pelas diferenças de percepção da ciência em cada sociedade, isto é, da capacidade do campo científico de lidar com a incerteza, especificamente na identificação e controle de possíveis riscos dos alimentos transgênicos.

Pode-se dizer que, nas Américas, a ciência desempenha mais eficazmente o papel de ideologia na legitimação dos riscos criados pelo progresso tecnológico, prevalecendo a perspectiva da modernidade simples definida por Beck e a ênfase no lado das oportunidades na forma de Luhmann. A ciência aí possui um quase monopólio da definição do risco. Nas Américas, o campo econômico tem certa hegemonia sobre os outros campos, informando, sempre que possível, a política sanitária e conferindo à ciência esse papel central. Na Europa, sobrepondo-se à sociedade industrial, configura-se uma sociedade de risco, constituindo uma modernidade reflexiva, na qual é desafiado o *status* privilegiado da ciência na divisão do trabalho para definir o risco. Aí, o campo político desafia as pretensões hegemônicas do campo econômico, impondo-lhe uma política sanitária, sendo que ambos campos recorrem à ciência.

Estas diferenças na forma pela qual as sociedades definem os riscos dos mesmos produtos de acordo com as relações que se estabelecem entre as lógicas de funcionamento distintas do campo econômico, político e científico trouxeram à tona a ambigüidade do conceito de risco. A controvérsia comercial sobre os OGMs na OMC mostrou a realidade controversa do risco e as lutas pela definição do risco dos OGMs em um contexto global. A definição européia dos OGMs como problema de risco mostrou-se incompatível com a definição destes produtos como oportunidades para os países americanos, na medida em que a UE é mercado importador de produtos agrícolas americanos. Portanto, a definição do risco destes produtos foi transformada em um conflito internacional.

Assim, o risco foi analisado como um tema que não só desafia as fronteiras e as alegações de autonomia entre os campos para defini-lo; mas como um problema que coloca em questão a autonomia dos países também para decidirem sobre sua realidade. Portanto, a definição de risco não se confina a fronteiras políticas estabelecidas nos Estados, mas faz parte de relações globais de definição. A decisão tomada no âmbito de uma organização internacional como a OMC, recomendando alterações na política sanitária européia, deixa em aberto como prosseguirá a luta pela autonomia do campo político frente a estas pressões do campo comercial. Sugeriu-se que a resistência por

parte de alguns países europeus indicava que o campo comercial não conseguiu, por hora, encerrar este conflito sobre risco.

Antes de concluir, vale esclarecer algumas decisões tomadas no curso desta pesquisa. Esta investigação sociológica foi construída por meio de conceitos trazidos da sociologia do risco e da sociologia da ciência. Neste momento de teorização, percebeu-se que o conceito de risco possuía uma ontologia controversa, isto é, ele ensejava o conflito de definições antagônicas, não podendo sua realidade ser provada por meio de uma remissão a um conhecimento objetivo. O risco foi definido não como um problema do conhecimento, mas da forma como lidar com o futuro: uma questão de aceitar possíveis danos – sejam eles graves ou leves, irreversíveis ou reparáveis – e uma questão de acreditar em oportunidades futuras.

Na relação com o futuro, a ciência só pode funcionar como oráculo, isto é, ela pode provar ambos os pontos de vista ao mesmo tempo em que não pode dar respostas definitivas que prevejam o futuro. No conflito sobre o risco, não sendo a avaliação de risco uma agenda própria do campo científico, este é provocado por demandas sociais externas. Há pesquisas que atestam possíveis riscos e pesquisas que atestam a segurança. Há sutilezas, como pesquisas que apontam para a inocuidade dos produtos, mas indicam problemas para investigações futuras que podem desvendar riscos. Ao mesmo tempo, há pesquisas sobre a existência de riscos que demandam investigações futuras para monitorar sua efetivação. Estas pesquisas são usadas por ambos os lados da controvérsia, cada qual enfatizando o que subsidiaria seu argumento.

Minada a esperança na ciência para obter o consenso sobre o risco dos alimentos transgênicos, como se encerraria este problema? A pesquisa empírica da controvérsia na Organização Mundial do Comércio sobre o tema esclareceu o caráter de luta pela definição da “verdade” sobre os alimentos geneticamente modificados. Mesmo após os resultados apresentados que dão razão a um lado da disputa, ambas as perspectivas permanecem divergentes.

Esta simultaneidade de perspectivas foi explorada durante toda a pesquisa empírica. No entanto, optamos por não adotar a metodologia da antropologia simétrica de Latour (2000; 2001; 2004) para o estudo de controvérsias, embora esta tenha sido a escolha metodológica inicial, prevista no projeto. Esta decisão procedeu por motivos da ordem do vivenciado e da ordem do teorizado. Primeiramente, como agente em uma controvérsia sobre os alimentos transgênicos no contexto brasileiro, foi inevitável perceber que uma perspectiva tinha mais efeitos de poder e ganhava cada vez mais

status de realidade. Mesmo não abandonando a perspectiva inicial, ou seja, mesmo ela continuando a existir, suas vozes eram gradualmente silenciadas e suas energias dissipadas. Assim, não havia simetria entre as perspectivas.

A trajetória teórica foi seguindo uma direção para a ênfase nas relações de definição como relações de poder, como sugere Beck (2007), Bourdieu (1983, 1996, 2001, 2004) e Foucault (1980, 1996, 2004, 2004b, 2006). Não obstante a ressalva de Latour de que define relativismo não como relatividade da verdade, mas como verdade da relação, este autor não vê as relações tão fortemente em termos de poder. Embora a metodologia simétrica, ou seja, o tratamento igualitário dado aos dois lados em uma controvérsia, não se confunda com um postulado de ontologia simétrica do mundo, Latour enfatiza o aspecto metodológico e não se detém muito sobre as relações de poder. Queremos ir além da definição do risco como o estabelecimento de relações para uma abordagem que caracterize estas como relações de força, de poder, de luta e de exclusão. Na República de Latour (2004), os excluídos estão sempre em condições de bater às portas e pedir para entrar.

A sociologia do risco de Beck foi importante para esta pesquisa, ao conceituar a ontologia do risco como controversa e, portanto, objeto de lutas de definição, nas quais se empregam recursos de poder na forma de saberes. Estas lutas se constituem como *relações de dominação* e se dão em contextos específicos, segundo as regras e instituições existentes.

A teoria dos campos sociais de Bourdieu foi além das especificidades de cada campo e trouxe a ênfase para as relações entre eles, ao conceituá-los como microcosmos sociais *relativamente autônomos*. Dentro do espaço social, eles ocupam posições distintas, segundo seu volume e estrutura de capital. Assim, nas lutas entre os campos pelo monopólio da definição da realidade dos OGMs, alguns campos estão melhor posicionados.

Embora a filosofia de Foucault não tenha sido explorada explicitamente ao longo da pesquisa, em vários pontos foi impossível não pensar nos regimes de verdade, que funcionam como *sistemas de exclusão*. Regime de verdade é “o conjunto de regras que permitem, a respeito de um discurso dado, fixar quais são os enunciados que podem ser caracterizados como verdadeiros ou falsos” (Foucault 2004: 37). Um enunciado sobre o risco permanecerá no páreo pela definição da verdade sobre sua (não) existência enquanto não for silenciado, enquanto outro enunciado não tiver sido vitorioso na instauração de sua verdade. Nesta conclusão, cabe dar o devido crédito ao autor.

Assim, a análise da disputa entre os campos e entre os países na controvérsia acerca dos alimentos geneticamente modificados, embora tenha dado tratamento simétrico a ambos os lados, enfatizou as relações de poder pela definição da “verdade” sobre os riscos daqueles produtos. Não se propõe aqui chegar a uma conclusão sobre que lado tem mais força para encerrar este debate. Pretende-se, finalmente, tomar uma posição. Esta dissertação é a expressão de uma voz que não quer silenciar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Bem-vindo ao mundo da controvérsia. In: VEIGA, José Eli da. *Transgênicos: sementes da discórdia*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007. Pp 129-169.

_____. *Política, ciência e controvérsia: os organismos geneticamente modificados*. São Paulo, 2008. Seminário realizado na Universidade de São Paulo, em 23 de junho de 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (Anvisa). *Boletim informativo*. n. 42. Brasília: Anvisa, abril de 2004.

BECK, Ulrich. *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

_____. *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2007.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 2007. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

_____. *Science de la science et reflexivité*. Paris: Raisons d'agir Éditions, 2001.

_____. *Os usos sociais da ciência. Por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON, Jean-Claude. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. *Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, Poder Executivo, de 20 de setembro de 1990.

BUTTON, Catherine. *The power to protect: trade, health and uncertainty in the WTO*. Oxford e Portland, Oregon: Hart Publishing, 2004.

CALLON, Michel e LATOUR, Bruno (org.). *La science telle qu'elle se fait: anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise*. Paris: Éditions La Découverte, 1991.

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

CESARINO, Letícia. “Acendendo as luzes da ciência para iluminar o caminho do progresso”: uma análise simétrica da Lei de Biossegurança Brasileira. Brasília: Universidade de Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia.

COSTA, Sérgio. Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. In: *Tempo Social*. Revista de sociologia da USP. V. 16, n. 2, novembro de 2004. pp. 73-100.

_____. Desprovincializando a sociologia: a contribuição pós-colonial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 21 no. 60, fevereiro de 2006. pp. 117- 133.

DURKHEIM, Émile. As representações individuais e coletivas. In: *Sociologia e Filosofia*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1970.

_____. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Editora Nacional, 1982.

FOUCAULT, Michel. O nascimento da medicina social. In: *Microfísica do poder*. São Paulo: Editora Graal, 2006.

_____. *Naissance de la Biopolitique*. Paris: Editora Seuil/Gallimard, 2004.

_____. *História da loucura na Idade clássica*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2004b.

_____. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. *O nascimento da clínica*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.

GUEHLSTORF, Nicholas e HALLSTROM, Lars. *Culture Wars Over the Risks, Regulations, and Responsibilities in Genetic Agriculture: A Comparison of Food Biotechnology Policy in the United States and the European Union*. Trabalho apresentado na reunião anual da American Political Science Association, Boston, Massachusetts, em 28 de agosto de 2002. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p66483_index.html. Acessado em 22/09/2008.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e Ciência como “Ideologia”. 1968. In: *Técnica e Ciência como “Ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 2006. Pp. 45-92

HOWSE, Robert. Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization. *Michigan Law Review*. v. 98. Michigan: Michigan Law Review Association, 2000. Disponível em: <http://www.worldtradelaw.net/articles/howseriskregulation.pdf>. Acessado em 15/07/2008.

INTERNATIONAL SERVICE FOR THE ACQUISITION OF AGRIBIOTECH APPLICATIONS (ISSAA). *2007 ISAAA Report on Global Status of Biotech/GM crops*.

Disponível em: <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/37/pptslices/default.html>. Acessado em 29/09/2008.

KNERR, Georg. Differenzierung bei Luhmann und Bourdieu: ein Theorievergleich. In: NASSEHI, Armin und NOLLMAN, Gerd (orgs.). *Bourdieu und Luhmann: ein Theorienvergleich*. Frankfurt am Main: Surkhamp, 2004. Pp. 25-56.

LATOURETTE, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP, 2000.

_____. *Le métier de chercheur regard d'un anthropologue*. Paris: INRA Éditions, 2001.

_____. *Reflexão sobre o culto moderno dos deuses fe(i)tiches*. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

_____. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. São Paulo: EDUSC, 2004.

LIMA, Rodrigo C. de A. *Medidas Sanitárias e Fitossanitárias na OMC. Neoprotecionismo ou defesa de objetos legítimos*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

LUCCHESI, Geraldo. *Globalização e regulação sanitária. Os rumos da vigilância sanitária no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001. Tese de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz.

LUHMANN, Niklas. *Risk: a sociological theory*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2008.

MARCUSE, Herbert. *El hombre multidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona, Planeta-Agostini, 1985.

MENDEZ, Gustavo et. al. La controversia en la OMC por productos agrobiotecnológicos. In: LEMA, Martin (org.). *Introducción a las negociaciones en agrobiotecnología*. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2005. Pp. 6-13.

_____. A controversia sobre produtos agrícolas biotecnológicos na OMC. In: *Pontes*. Março-abril, 2006. Pp. 6-8.

MILLER, Jon e KIMMEL, Linda. *The politics of Biotechnology in the United States and the European Union: a conceptual and empirical analysis*. Trabalho apresentado na reunião anual da American Political Science Association, Boston, Massachusetts em 30 de agosto de 2002. Disponível em: www.allacademic.com. Acessado em 15/07/2008.

MOTTA, Renata. *Vigilância sanitária e regime multilateral de comércio: o sentido neoliberal da reforma do Estado brasileiro na década de 90*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. Monografia (Especialização). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

_____. Biopolítica e neoliberalismo: a vigilância sanitária no limite da utilidade para o comércio internacional. In: *Revista de Direito Sanitário*. São Paulo: Universidade de São Paulo, vol. 9, n. 2. Jul/out. 2008. Pp 9-30.

NASSEHI, Armin und NOLLMAN, Gerd (orgs.). *Bourdieu und Luhmann: ein Theorienvergleich*. Frankfurt am Main: Surkhamp, 2004.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *The legal texts: the results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge: University Press, 1999.

_____. *European Communities – Measures affecting the approval and marketing of biotech products (WT/DS291/R; WT/DS292/R; WT/DS293/R)*. Genebra: Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, 29 de setembro 2006.

_____. *Sanitary and Phytosanitary Measures – ET 2005S308*. Genebra: Institute for Training and Technical Cooperation, 2008. Curso on-line realizado via internet entre 05 de maio e 13 de junho, 2008.

RAMJOUÉ, Celine. *The transatlantic rift in genetically modified food policy*. Trabalho apresentado na Reunião anual da International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, EUA em 28 de fevereiro de 2007. Disponível em http://www.allacademic.com/meta/p179400_index.html. Acessado em 15/07/2008.

SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. *Ciência, Tecnologia e Poder: os interesses sociais na pesquisa*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia.

_____. Uma leitura da sociologia da ciência em Foucault e Bourdieu. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*. Brasília, v. 19, n. 2, jul./dez. 1995. pp. 269-275.

_____. A Economia e a Física no Brasil: campos científicos ou transcientíficos? In: BAUMGARTEN, Maíra (org.) *A era do conhecimento: matrix ou agora?* Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Ed. UnB, 2001. p. 205-230.

WEBER, Max. *Sobre a teoria das ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1979.

_____. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1986.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

LISTA DE SIGLAS

CE – Comunidades Europeias

DNA – ácido desoxirribonucléico

EUA – Estados Unidos da América

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement os Tariffs and Trade*)

GM – geneticamente modificado

OMC – Organização Mundial do Comércio

OGMs – organismos geneticamente modificados

SCP – Comitê Científico para Plantas (*Scientific Committee on Plants*)

SPS – Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Sanitary and Phitossanitary Measures*)

UE – União Européia